LUIS BELTRÁN PRIETO FIGUEROA

EL ESTADO Y LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA

UNESCO
IESALC
Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe

Fondo Editorial IPASME

Fundación Luis Beltrán Prieto Figueroa

El Estado y la educación en América Latina
Luis Beltrán Prieto Figueroa
Primera edición:
Monte Ávila Editores, C.A., 1977
Segunda edición: mayo 1978
Tercera edición: marzo 1980
Cuarta edición:
IESALC-UNESCO / Fondo Editorial IPASME
Caracas, octubre de 2005
Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC)
Telf: (+58-212) 2861020
Fax: (+58-212) 2862030

Fondo Editorial IPASME
Final Calle Chile con Av. Presidente Medina, Locales IPASME
Urb. Las Acacias, Municipio Libertador, Caracas, Distrito Capital, Venezuela
Teléfono: (+58-212) 6335330

Concepto gráfico:
Roberto Pardi L.
Diagramación:
Betzaida Sánchez G.
Impresión:
Editorial Metrópolis C.A.
ISBN: 980-6556-12-7
Depósito Legal: If64520053703506

PRESENTACIÓN

Una educación para la formación integral del hombre con énfasis en el desarrollo humanístico y acorde con un contexto social específico fue el ideal que el Dr. Luis Beltrán Prieto Figueroa tuvo en mente, y por el cual llevó a cabo luchas constantes en el campo de la educación, batallas que tuvo que librar contra la crítica de quienes veían a la educación como espacio para mantener el *status quo* imperante en la Venezuela de mediados de siglo XX.

Tocó entonces al maestro Prieto Figueroa definir un proyecto educativo para formar hombres libres con herramientas para desarrollarse económica y socialmente en sociedad, luchando así contra un sistema que había excluido a grupos de menor estrato social, manteniéndolos al margen de la sociedad del conocimiento y recluyéndolos dentro del analfabetismo.

Prieto supo definir una nueva idea de lo que debía ser la educación en el país y del rol que para él debía tener el Estado como actor docente en la construcción de una sociedad más equitativa y democrática, así como de los maestros como ejes impulsores de la educación de masas. Fue así como se delinearon los ejes fundamentales de lo que sería la Ley de Educación de 1948, base de las leyes que siguieron. Prieto Figueroa apostó entonces a una Venezuela *revolucionaria* gracias a un nuevo modelo educativo, proyecto que se vio interrumpido por la dictadura que le envió al exilio por un período de casi 10 años.

Político, docente, jurista, gremialista y, sobre todo, conocedor de la realidad venezolana, Prieto Figueroa fue pilar fundamental en la implantación y desarrollo de nuevos esquemas en el proceso educativo venezolano. Resulta propicio el momento para recuperar sus ideas en torno a la educación. Éstas, vistas a más de 50 años de haber sido escritas y publicadas, se presentan ahora más vigente que nunca, en el contexto de una Venezuela que debe reflexionar sobre el rol que ha tenido la educación hasta ahora y sobre el rumbo que debe tomar, en momentos de discusiones sobre reformas necesarias en las instituciones a cargo de la educación en el país.

Es por esto que el Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) y el Fondo Editorial del Instituto de Previsión y Asistencia Social para el personal del Ministerio de Educación y Deportes (IPASME), han decidido re editar tres volúmenes fundamentales para analizar históricamente el devenir de las ideas en torno al espacio educativo en Venezuela, escritos por el profesor Luis Beltrán Prieto Figueroa: *El humanismo democrático y la educación, El Estado y la educación en América Latina* y *De una educación de castas a una educación de masas*.

En los trabajos aquí editados el autor, desde una perspectiva aguda y progresista, aborda la situación de la educación en Venezuela, en el marco de teorías universales que pusieron en tela de juicio en su época el manejo de la educación en la sociedad en general, esbozando entonces lo que consideraba esencial para el desarrollo del ciudadano, como lo fueron el *humanismo democrático* y el papel del Estado docente.

Resulta gratificante e inmensamente iluminador leer estas reflexiones del maestro Prieto a 50 años de haber sido escritas y discutidas. La idea de un proyecto de reedición como éste, que cuenta con el apoyo de la Fundación Luis Beltrán Prieto Figueroa, es ofrecer la posibilidad de una nueva lectura de estos volúmenes que por su poca circulación podrían considerarse raros, exceptuando *El Estado y la educación*, que cuenta con tres

ediciones previas. Deseamos así convocar a una nueva reflexión que alente la discusión sobre la educación y su papel actual, con el fin de propiciar el avance por los caminos de una sociedad basada en la equidad, y a la luz de nuevas ópticas y nuevos escenarios de orden político y socio-económicos.

Claudio Rama	César Solórzano
Director	Presidente
IESALC-UNESCO	Fondo Editorial IPASME

A MANERA DE INTRODUCCIÓN
UNA EDUCACIÓN PARA AMÉRICA LATINA

Corrientemente se señala la América Latina como una unidad geográfica y como una mancomunidad de pueblos, herederos de una cultura y actores de un proceso histórico que conforma su estructura política y determina su evolución social, sus virtudes y sus defectos. Pero si es cierto que existen rasgos comunes que nos identifican, también existen características que nos diferencian. La unidad de América es una aspiración de sus ideólogos y de sus mejores hombres. Se encuentra en el pensamiento de los libertadores, que, no obstante, después de la independencia, atendiendo a las rencillas localistas y a los intereses contrapuestos hicieron varias patrias donde Bolívar quería una sola patria para todos los americanos. La tardía capacidad de entendimiento, origen de nuestras tensiones, es un signo negativo de nuestra cultura. Por ello, las semejanzas y las diferencias de nuestros pueblos determinan, para la orientación y organización del proceso educativo americano, frente a principios generales aplicables en todos los países, normas especiales que den satisfacción a los particularismos, porque si la educación es un proceso social que emerge de la raíz de cada pueblo, su estructura y orientación debe ser dada por las aspiraciones y por los ideales del pueblo donde crece y se arraiga. Conservadora de valores dados en la tradición, la educación es también instrumento eficaz para promover el progreso. En aquellos pueblos donde la tradición es ancla para detener la marcha, la educación suele tener sentido perennista, pero en aquellos donde el impulso del progreso predomina, la educación hincha las velas para acelerar la marcha.

En América Latina sería preciso que el proceso educativo, sin dejar de considerar los valores positivos de nuestra tradición, acelere la marcha, soltando las anclas que nos detienen en un pasado de ineficacia y atraso que compromete nuestro futuro. A este efecto dirá Spranger "es necesario que se haga efectivo lo mejor de la tradición, lo que no dependa de la época. Mas a aquellos que quieran sobrecargar la bolsa escolar de la tradición, tenemos que recordarles aquello de: *non scholae, sed vitae discimus* (no para la escuela, sino para la vida educamos). Encontrar el justo medio es la difícil tarea del educador reflexivo y responsable".

Nuestra educación, por imperativos sociales debe ser progresiva, entendido el término en el sentido de una educación para la formación del hombre integral en su postura de miembro de una comunidad, del ciudadano libre y responsable con el desarrollo económico social, capaz de influir en una mejor y más grande producción, no para aprovechamiento de unos pocos sino para mayor beneficio social. La formación del productor hábil y del consumidor previsivo es objeto de la educación en los pueblos sobre el camino del desarrollo. En esa forma la educación sirve a los fines del mejoramiento individual y social. Pone al hombre en condiciones de servirse sirviendo a los demás.

La educación en América Latina ha vivido de prestado. De las naciones colonizadoras tomó los principios y las formas del quehacer pedagógico. Ello ha hecho decir que somos prolongación de Europa, con lo que se niega nuestra autenticidad y lo que el mestizaje de pueblos y de culturas aportó al desenvolvimiento de la cultura de Occidente. Pero nuestra América, según lo apuntó Leopoldo Zea, hace una "toma de conciencia de la propia realidad … Iberoamérica sabe ya que la historia es algo que hacen todos los hombres y con ellos todos los pueblos. Sabe también que en esta historia tiene una parte, sin importar que sea o no principal. Sabe que su mestizaje, no tanto etnológico como cultural, puede ser el punto de partida que la coloque dentro de esa historia en una situación, posiblemente, especial".

Esa "toma de conciencia" compromete a la revisión de nuestro sistema educativo y con ello de los valores que en él están implícitos. Nuestra organización escolar tuvo inicios esclavistas en las encomiendas y bajo el patro-

cinio de los misioneros, que intentaron la catequización de los indios para incorporarlos, ya mansos, a la explotación de un continente, que era fuente de producción para los países conquistadores y que no podía explotarse sin el concurso de mano esclava. Luego, nuestra condición de países explotadores de materias primas provenientes de las minas, de los bosques o de la agricultura, fomentaba la incultura, porque esas explotaciones no requieren trabajadores expertos, con adecuado entrenamiento que los pueblos industrializados precisan. Mientras la industrialización en Europa y Estados Unidos aniquiló el analfabetismo y fomentó la cultura popular, debido a que la producción en las máquinas no puede hacerse eficazmente con analfabetos, incapaces para interpretar órdenes difíciles y manejar mecanismos complicados, en nuestra América prosperaba la incultura. La escuela tuvo desde sus inicios un fuerte acento de organización encargada de atender a las castas privilegiadas que podían pagar la educación de los hijos. Como educación de una casta que tenía del trabajo manual un concepto despectivo, formó una clase intelectual parasitaria que vivía a expensas de los que en las haciendas o en las minas trabajaban para ellos. Así como el Gobernador Berkely, de Virginia, en el año de 1670 consideraba dañoso que hubiera escuelas públicas, porque fomentaban la desobediencia, la herejía y las sectas, así también los cabildos coloniales prohibían el acceso de los pardos a las escuelas, porque "hormiguearán las clases de estudiantes mulatos y pretenderán entrar en el seminario".

Después de la Independencia, los regímenes antidemocráticos que han padecido los pueblos del Continente continuaron, por cálculo o por comodidad, el sistema educativo heredado. Sin embargo, la revolución liberal, promediado ya el siglo XIX, triunfante en todos los países de América Latina, estableció la libertad de enseñanza y la educación gratuita y obligatoria, aún antes de que fuera realizada en Europa. Pero la obligatoriedad y la gratuidad han sido promesas incumplidas estampadas en la ley, según afirma el profesor José Ramón Luna. Por ello, a pesar de los esfuerzos realizados en las últimas décadas y especialmente a partir de 1957, gracias a los estímulos creados por el Proyecto Principal Nº 1 de la UNESCO, para América Latina, el límite de educación de nuestros ciuda-

danos es de 2,2 años, mientras es de 9 años en Estados Unidos, de 7,2 años en Japón y de 4,5 años en Puerto Rico, a pesar de su vasallaje colonial. El analfabetismo alcanza a más del 30 por ciento de la población adulta y sólo terminan educación primaria menos del 30 por ciento de los niños que la inician, debido al crecido índice de deserción escolar, a la deficiencia de la organización, que no provee medios educativos y asistenciales para atender al número de alumnos que viven en el campo, que son más de la mitad de la población escolar total. Los niños sin escuela requieren medio millón de maestros y los que reciben educación están servidos en un 40 por ciento por maestros sin títulos. La organización educativa acentuó sus esfuerzos en la preparación de los dirigentes que controlaban el poder económico y político. Ello explica que para fines del siglo pasado el analfabetismo fuese general. Sarmiento, en Argentina, país con menor índice de analfabetismo actualmente, muere cuando apenas un 15 por ciento de la población de su país sabía leer y escribir, situación que se generalizaba al Continente. Venezuela, a la muerte del dictador Juan Vicente Gómez, en 1935, tenía un 70 por ciento de analfabetismo y 19,9 por ciento de la población escolar en las aulas. Según información proveniente del Banco Interamericano de Desarrollo que acaba de aparecer en la prensa, el 40 por ciento de los trabajadores de Venezuela tienen una educación por debajo del tercer grado y la mitad de esa cantidad son analfabetos. No obstante existía y existe una generación de hombres que son prez de América y que descollaban y descuellan en las letras y en las artes.

Fuimos presas de un humanismo literario y cuando el continente precisaba mano de obra experta, técnicos para la explotación y aprovechamiento de sus inmensas riquezas, formábamos en los colegios y universidades abogados para dirimir los pleitos entre los terratenientes, clérigos y literatos. Mientras el proceso de industrialización se acentuaba en Europa y tomaba auge en los Estados Unidos, nosotros fomentábamos las guerras civiles, vivíamos vida pastoril y a la sombra de las grandes plantaciones de café, de cacao y de caucho, en los alrededores de las bocaminas transitaba todo un pueblo inhábil para promover su crecimiento económico y para aprovecharlo. La miseria general era fomentada o por lo menos mantenida

por la incultura y las formas primitivas de explotación de la riqueza. La historia de Latinoamérica está signada por una constante lucha entre la "libertad y el miedo", de que habla Germán Arciniegas. Después de una conquista hemos caído en dolorosas formas de negación del desarrollo cultural. A una dictadura derrocada, muchas veces sucedió otra más bárbara, pero el pueblo ha seguido alentando sus deseos de libertad, sus ansias de cultura y sus propósitos de salir de la miseria. Las tensiones se han acentuado entre el campo y la ciudad, entre poseyentes y desposeídos, entre gentes cultas y personas sin cultura, entre el pueblo y sus dominadores. Las formas de tensión toman características agresivas, que se tornan destructoras porque en la persecución de libertad se busca también salir del estado de inseguridad. El recelo es una manera agresiva que se expresa, no sólo contra las formas internas de vida, sino contra otros pueblos, de los cuales se mira venir alguna agresión por el dominio de la economía o por el establecimiento de nuevas explotaciones de la riqueza en provecho de unos pocos, mientras pervive la pobreza.

La educación ha de ser en nuestro continente un camino para alcanzar la seguridad y la libertad y para fomentar hábitos de convivencia y cooperación en un mundo desprovisto de tensiones agresivas. Presentar algunas ideas para alcanzar esos objetivos es la guía de esta introducción.

LA EDUCACIÓN PRIMARIA

La Educación Primaria tiene específicas tareas que cumplir en América, así como en todos los pueblos subdesarrollados. Por ser obligatoria y gratuita, es, acaso, la única de que podrán disfrutar por ahora las grandes masas de la población. Por ello debe orientarse en forma que capacite al hombre en el conocimiento de su medio y mediante el trabajo enseñarle a producir.

La actividad libre y creadora comienza en la escuela primaria con el desarrollo de habilidades y de una capacidad de servicio que, mediante las cosas que el trabajo transforma y utiliza rinde beneficios a la persona y a la comunidad entera. La escuela primaria, crecida dentro de la comunidad como un órgano de su expresión, debe despertar el espíritu de comunidad,

mediante el cual el alumno aprende en la cooperación con otros que es un miembro activo de un núcleo mayor del cual recibe beneficios y al cual debe servicios. Mediante el desarrollo de ese espíritu la escuela primaria debe fomentar el respeto de las normas de la convivencia, que es ley de la comunidad. Pero la escuela como órgano de ésta, si bien da cabida a la educación de los niños, está obligada a extender sus influencias sobre todas las personas que forman el núcleo donde la escuela se desarrolla. Con éste y para éste debe trabajar en la creación de ese espíritu solidario y de servicio a que me he referido antes.

Pero esto supone una organización que tiene por norte la justicia y hace de la escuela un centro para fijar conciencias capaces de realizarla. Si, como veremos más adelante, la escuela es órgano de expresión de una clase dominante que para perpetuar sus intereses tiende a conformar los espíritus dentro de normas de sumisión, la obra educativa se verá limitada dentro de los patrones que le fijan quienes explotan el trabajo ajeno en su propio beneficio. En una sociedad regida por patrones de una economía de explotación correspondería formar en los hombres la conciencia crítica de la liberación, pero esta tarea se realiza muy limitadamente en la escuela, tal como está organizada, porque se la consideraría subversiva. Sólo es posible educar para la libertad en un mundo liberado. Se plantea entonces la alternativa, no de cambiar la educación sino de cambiar la sociedad existente por otra más humana, más justa, sin explotados ni explotadores, pero ello es labor previa o concomitante en la cual estaría comprometido el pueblo entero.

Planteada esta cuestión sustancial, corresponde analizar la ubicación de la escuela. Al abordar estas circunstancias, surge el problema de la escuela urbana y de la escuela rural, como dos formas diferentes de educación, lo que contiene una falsa posición. La vinculación de la escuela a su medio circundante, señala tareas específicas derivadas de las necesidades y características de ese medio, pero tanto en el campo como en la ciudad los fines son los mismos: formar ciudadanos aptos y productivos, de espíritu democrático, respetuosos de los derechos de los demás y celosos defensores de los propios derechos. No se trata de hacer para el campesino una escuela disminui-

da de valores formativos, de duración más breve y con programas simplificados, so pretexto de que el campesino dispone de poco tiempo o de que debe dedicar muchas horas al trabajo. La diferenciación estará en las tareas, industriales en la ciudad, agrícolas y pecuarias en el campo. Ni una escuela de leer y escribir solamente, ni un taller para el trabajo sin proyecciones espirituales, sino ambas cosas combinadas, de modo que en las tareas vaya surgiendo entero el hombre. No se trata de dos escuelas primarias para un mismo país, sino de una sola escuela, flexible en su organización, y adaptable a circunstancias de ambiente y de tiempo, marinera en las costas, serrana en las montañas, para la cría entre los pastizales de los llanos o agrícola en las tierras fértiles de nuestros valles, siguiendo en cada medio el ritmo que imponen las tareas, pero en todas partes consagrada a forjar el espíritu nacional y la responsabilidad del ciudadano de un país democrático.

En lugar de una escuela de clases debe realizarse una escuela nacional para las masas. La expresión "nacional" no encierra un concepto "chauvinista" ni se opone a la formación del hombre de conciencia americana, de sentimiento y pensamiento universales. Lo nacional es sustancia de lo universal cuando los problemas del mundo se encaran como problemas del hombre, indiferentemente del lugar donde éste se encuentre ubicado. Además, el proceso de transformación económica a que se enfrenta la América Latina, debido a la industrialización y a la necesidad de cambiar la estructura de la propiedad rural, mediante una reforma agraria, o mejor revolución agraria que cooperativice el campo, imponen a la escuela primaria en el Continente tareas ineludibles.

He dicho que "la Reforma Agraria es el punto de arranque de un proceso integral de transformación, de crecimiento económico y social, que incorpora a la vida de la nación y al proceso de productividad a las colectividades marginales, que tienen hábitos productivos rudimentarios y capacidad limitada para influir en el proceso económico y social". En la Reforma Agraria, la tierra en manos del campesino que la trabaja, es sólo un medio para promover el cambio en las formas de vida, y aumentar el ingreso per cápita, ya que con ella se produce una redistribución del ingreso nacional. Pero de nada valdrá poner instrumentos de producción en manos de hom-

bres que no saben utilizarlos eficazmente. El ingreso nacional con trabajadores inhábiles para producir puede bajar. De allí que la Reforma Agraria deba ir acompañada de una bien planeada educación para el campesino, de forma que contribuya a mejorar los métodos de cultivo, con aumento de la productividad y con ello de la riqueza individual y nacional. Debe enseñarle las formas modernas de producción en cooperativas, que en definitiva se impondrán en el Continente como medio de socialización. La escuela rural americana tiene ingentes tareas que cumplir. Debe enfrentarse a las deficiencias de los conocimientos de los campesinos para las tareas de producción y prever que el campo es el proveedor de mano de obra para la industria de las ciudades. El bajo nivel educativo de la masa campesina, la coloca en situación de inferioridad cuando se enfrenta a los requerimientos de la industria. Si ha de preparar a un hombre para trabajar en el campo precisa también tomar en cuenta que el proceso del urbanismo implica no solamente un crecimiento y desarrollo de las ciudades viejas y creación de nuevas ciudades, sino también una "desruralización" del campo, al cual van penetrando los hábitos y costumbres, los requerimientos de las ciudades, favorecidos por la propaganda a través de la radio y de los otros medios de difusión y propiciados por las vías de comunicación.

El hombre del campo que viene a buscar trabajo a la ciudad sufre, además de los desajustes por el cambio de medio y de trabajo, los que le produce su falta de preparación para enfrentarse a la nueva situación. La educación le facilitaría el cambio. Ya observaba el economista Gunnar Myrdal, que "la característica peculiar del alfabetismo es que aumenta la capacidad de los individuos para buscar y seguir un ajuste racional a los cambios ocurridos".

Si eso puede decirse de una simple alfabetización, deben considerarse las ventajas de una educación primaria completa, cuyos fines tienden a crear en el hombre actitudes que le permitan abrirse paso en un mundo cambiante como el actual. Por otra parte, la escuela rural debe ser, además una agencia del cambio social. Lentamente el campo se va tornando en ciudad, porque son las condiciones de vida que ésta ofrece las más acordes con la vida moderna. En los países desarrollados ya casi no existen diferencias

notables entre campo y ciudad y no obstante que en América Latina todavía la población campesina es mayor que la urbana, se observan signos de desruralización creciente y rápida, en Venezuela, Cuba, Chile, Argentina, Uruguay, y más lenta en los otros países, pero que irá acentuándose a medida que crezca la industrialización y se extienda la mecanización agrícola.

Señala Myrdal que "el anhelo decidido de instrucción" es el elemento de mayor importancia en los programas de integración nacional para el desarrollo, ya que "sería tarea fútil iniciar un programa de desarrollo nacional mientras los habitantes siguen siendo analfabetos". "El anhelo de instrucción, continúa diciendo Myrdal, como toda reforma educativa, si ésta tiene algún valor, introducirá indiscutiblemente un nuevo complejo de tensiones en un país atrasado, y fortalecerá todos los demás factores que cambian las costumbres de una mancomunidad estancada".

En América Latina está creciendo este anhelo de instrucción y gracias al desarrollo del Proyecto Principal Nº 1 de la UNESCO para todo el continente, se produjeron cambios sustanciales, se duplicó el número de maestros y decreció la cifra de los que no tenían título profesional. La matrícula en todos los países se ha elevado en la región. Más de las tres cuartas partes de los niños en edad escolar están inscritos en las escuelas. El analfabetismo ha decrecido hasta la cifra antes señalada. En Venezuela la cifra de analfabetos de 56 por ciento en 1958, ha bajado a 23 por ciento, sin contar los analfabetos funcionales o por desuso. Sin embargo, persiste un bajo nivel de rendimiento y la deserción acusa índices subidos debido a factores sociales apremiantes, a deficiencias técnicas y a las condiciones de aislamiento en que viven los niños.

EDUCACIÓN MEDIA

Se denomina educación media en casi todos los países latinoamericanos, a la suministrada a los adolescentes que han cursado la Escuela Primaria completa y que comprende la llamada educación secundaria tradicional, preparatoria de estudios universitarios, y la clase de estudios, también post–primarios, que conducen a profesiones cortas, generalmente iniciados

después de un período básico de estudios generales. Este último tipo de educación, denominado también vocacional, puede ser etapa final de estudio para los adolescentes, y los deja habilitados para una profesión con la cual ingresan al trabajo productivo. En este nivel educativo el retraso es mucho mayor en América Latina. Los núcleos selectivos que completan su escuela primaria, que es requisito previo para ascender a la educación media, representan un porcentaje muy bajo de adolescentes y de los inscritos menos del 25 por ciento terminan los estudios. La deserción, el bajo rendimiento y la repitencia son todavía mayores en este nivel que en la escuela primaria. Generalmente cerca del 70 por ciento de los inscritos lo están en el primer ciclo general y la proporción de los que cursan estudios profesionales de este nivel indica la poca relación de los estudios con las necesidades productivas de nuestros países, tales como profesiones que conducen al comercio, actividad de distribución, con detrimento de las profesiones ligadas a la producción. Por otra parte, al trabajo productivo ingresan los adolescentes sin terminar la Escuela Primaria y aún sin haberla iniciado, lo que ha determinado en nuestros países no sólo un analfabetismo literario, sino una especie de analfabetismo técnico. Esto plantea la necesidad de flexibilizar la educación media para que el pueblo todo tenga acceso a ella.

La Escuela Secundaria tradicional se ha caracterizado por su excesivo intelectualismo que heredó de las escuelas francesa e inglesa. Es materia propia de los estudios de esta escuela, las llamadas humanidades clásicas, con las cuales se pretendía realizar el proceso formativo del hombre no comprometido en el trabajo rudo, pues como dijimos antes, esa educación se dirigía a la formación de las élites encargadas del gobierno y de las actividades directivas del Estado.

Actualmente ese tipo de escuelas representa una supervivencia peligrosa para el desarrollo económico y social de nuestro continente. La reforma de este nivel de estudio es apremiante pero también es la más difícil de realizar, porque la rutina ha creado hábitos que amortiguan el deseo de progreso. Para los profesores de educación media la reforma implicaría un nuevo aprendizaje. Sin embargo, Costa Rica, Cuba, Honduras, Chile, Perú y Venezuela han efectuado reformas a este nivel de estudios con resultados

todavía impredecibles y dudosos porque no se han resuelto los problemas fundamentales derivados de los contenidos de los planes de estudio ni se ha dotado a los establecimientos de talleres y laboratorios.

La aplicación de nuevas técnicas y capacitación para conducir las tareas formativas de los alumnos conforman una nueva mentalidad. El problema del subdesarrollo se agrava, precisamente porque no existe una adecuada actitud de la gente para incorporarse al rendimiento que el desarrollo plantea y no sólo existe esa actitud en los analfabetos a quienes el proceso de desarrollo envuelve y hasta liquida, sino en los propios hombres encargados de formar la conciencia nacional y de orientar los trabajos del mejoramiento cultural y social. En mi concepto se trata de crear una nueva manera de comprender la formación del hombre dentro de un medio nuevo, con tareas nuevas. Se trataría de aplicar, lo que he llamado un humanismo democrático, cuyas tareas definí en la forma siguiente:

1º Formar al hombre en la plenitud de sus atributos físicos y morales, ubicado preferentemente como factor positivo del trabajo de las comunidades.

2º Capacitar para la defensa del sistema democrático dentro del cual tienen vigencia y son garantizados los derechos civiles y políticos esenciales de la personalidad humana, y

3º Capacitar para el trabajo productor mediante el dominio de las técnicas reclamadas por el desarrollo técnico de la época.

Según estas definiciones se trataría de formar un hombre que no fuese como los productos del humanismo clásico, un ser con la mirada fija en el pasado, lleno de teoría, de principios sin aplicarlos al que hacer contemporáneo, ni de la formación de un técnico deshumanizado, incapaz de comprender el ligamen de solidaridad entre los hombres que trabajan juntos para alcanzar el progreso, no para el beneficio individual solamente sino para el beneficio de todos.

Si solamente el humanismo democrático proporcionara las técnicas del quehacer contemporáneo ello no sería suficiente para formar integralmente a un hombre para la vida de relación. Formar el técnico implica también formar una personalidad para el servicio. Además he dicho que "la téc-

nica se comprende mejor cuando se tiene cierto número de nociones generales que sirven a modo de interpretación del quehacer" y de su aplicación a fines humanos.

La dificultad estriba en las clases que dirigen el Estado, incapaces de entender que el desarrollo del hombre, no se realiza para dar satisfacción a las clases dirigente. Además los productos del desarrollo pertenecen a las clases que lo generan con su trabajo. Insistir en estas ideas fomentaría la aspiración general de formación para el servicio.

La extensión de una educación media a la totalidad de los adolescentes que la buscan y la necesitan no es un lujo porque la educación primaria se suministra en una edad en la que todavía la actitud para el trabajo productor no se ha desarrollado, porque el niño que recibe esa clase de educación no está en capacidad para asimilar y dominar los procesos técnicos de la formación vocacional.

El ideal es que la educación primaria se continúe en una escuela unificada que comprenda cinco o seis años, sobre la escuela primaria, y a la salida de la cual el adolescente pudiera ingresar a la vida productiva o a los niveles de formación técnica superior, es decir, una escuela con un mínimo de once años de estudios, enteramente gratuita, tal como acontece en Venezuela y en algunos otros países del continente. Esa estructura escolar borraría toda discriminación y terminaría con las pugnas entre la escuela primaria y la escuela secundaria, destinada, la primera a los desposeídos, y la segunda para los favorecidos, porque esto no ha hecho otra cosa que aumentar los desniveles sociales e impedir el ascenso gradual de la población a estadios más altos de cultura y bienestar. No se trataría de promover la reforma de un ciclo de enseñanza, sino de reorganizar todo el proceso educativo en una sola escuela de once años, donde la secundaria aparezca como una continuación del proceso de formación de la niñez en la adolescencia.

Ya el socio-pedagogo brasilero Fernando de Azevedo indicaba "que la solución no está ni podrá estar en reformas fragmentarias o parciales". Para este educador la educación es considerada como un todo, razón por la cual el esfuerzo debe estar dirigido a "comprender y definir el tipo de educación

que conviene a la sociedad actual y a hacer circular para todas las escuelas, en todos los grados y en todas las categorías, la misma filosofía y la misma política de educación".

Podría parecer exagerado que cuando todavía no se ha alcanzado el nivel de educación primaria para todos los niños en edad escolar, se proponga una escuela de mayor duración. Pero mi punto de vista es que el camino debe estar abierto para todos y que el desarrollo social y económico que producimos, debe posibilitar una organización social y política en que una distribución más racional de las riquezas no coloque como polos de tensiones inconciliables, de una parte a los que todo lo tienen y de la otra a los que no tienen nada. La educación media, más que la educación primaria, debe proponer el entrenamiento y la formación del tipo de hombre productor y consumidor que el proceso de industrialización creciente está determinando porque con ello se alcanza también una democratización creciente, a la vez que el ascenso a niveles de comprensión en un mundo de justicia e igualdad.

Cabe insistir en que los términos "productor" y "consumidor" no están identificados con lo que se conoce como la sociedad de consumo. El "buen productor" debe tener formación suficiente para entender que su trabajo tiene alcances sociales y sirve para mejorar junto con su condición de vida propia la vida de los demás. Esa formación necesariamente incidirá en el desarrollo de una conciencia que lo capacite para luchar contra la explotación del hombre por el hombre y para alcanzar con la liberación individual la liberación nacional.

La expresión "buen consumidor" está ligada a la eficaz defensa del salario y del mejor medio de vida. El "buen consumidor" no obedece a las insinuaciones de la propaganda que centra su estrategia en insinuar un consumo creciente y muchas veces sin objeto. El buen consumidor relaciona sus necesidades con las cosas indispensables para la buena vida, que no es, como ya vimos, la que promueve el despilfarro, sino la que en la previsión del futuro hace del ahorro un medio cultural que beneficia no sólo a la persona sino a la familia y a la colectividad entera.

Cabría observar, que esta formación del buen consumidor está íntima-

mente ligada al control y utilización racional de los medios de comunicación de masa, desde donde se fomenta, subliminalmente una conducta de despilfarro. Mientras esos medios puedan disponer libremente de sus canales para una desenfrenada difusión de los modos de vida que favorecen el consumo suntuario y el desperdicio de recursos, estará en peligro la conciencia y la voluntad del hombre contemporáneo. Esos medios son auxiliares valiosos de la educación si su uso se pone al servicio de la liberación y del pensamiento crítico de los ciudadanos.

LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La educación superior en nuestro continente estuvo confinada a las universidades, cuya estructura arranca de la edad media, donde tuvieron nacimiento estas instituciones. La universidad latinoamericana quedó retrasada en el proceso de transformación de nuestros países y puede considerarse que ya no corresponde al tipo de institución dinámica que nuestra época requiere. En América Latina, las universidades, desde principio de siglo vienen luchando por realizar una reforma, pero ésta se engolfó demasiado en los aspectos políticos implicados en esa reforma, dejando muchas veces de lado los aspectos técnicos y científicos que aparejan las transformaciones universitarias.

La Universidad se caracterizó y se caracteriza en América por su apego a los intereses de la clase social dominante, que por otra parte era y es la que puede pagar los estudios de nivel superior. La lucha contra esta clase implicaba desalojarla de las universidades.

Se planteó la necesidad de lograr una autonomía para la universidad y se interpretó ésta como una forma de gobierno propio en el cual participan profesores y alumnos, a la manera de las comunidades de la Edad Media. Esta voluntad de segregación mermó la influencia de las universidades, que se quedaron enquistadas librando sus pleitos de campanario para lograr más o menos independencia del Estado en su funcionamiento y una menor o mayor participación de los estudiantes y de los profesores en su administración.

Los problemas del desarrollo, que requieren técnicos especializados, se vieron interferidos por la falta de un personal científicamente formado y con capacidad para intervenir en el planeamiento de ese desarrollo y en su total realización. En el nivel universitario predominan las carreras con acento literario o con gran tradición, como formas de ascenso en la estructura social de nuestros países: Medicina, Derecho, Ingeniería Civil, Profesor, son carreras elegidas preferentemente por los estudiantes.

Estas profesiones son de interés y se requieren para promover la vida buena en una nación, especialmente médicos y profesores, pero junto a ellas, en mayor grado, se precisa la formación de los técnicos y científicos que demanda el proceso de la civilización contemporánea. Que haya filósofos, artistas, poetas, escritores es signo de una sociedad con altos valores. No obstante ellos solos no bastan para promover el progreso y la cultura de un pueblo.

Investigaciones realizadas por mí y por otros técnicos en Centro América, en Venezuela y en los demás países del Continente comprueban que los alumnos de educación media prefieren las profesiones tradicionales debido al prestigio de que gozan en nuestro medio. En cambio, la Ingeniería Mecánica, la Eléctrica, la Ingeniería Química, la Agronomía, la Veterinaria, más necesarias para el desarrollo económico, tienen poca clientela en las universidades y en muchas del continente ni siquiera son estudiadas. El retraso de nuestra reforma agraria, de la industrialización, de los cambios estructurales de nuestra economía se interfirieron por la falta de técnicos y las universidades a veces ignoran o se muestran indiferentes ante esas necesidades. Pudiera alegarse que la culpa no es de la universidad sino del ordenamiento escolar total que no dispone de adecuados sistemas de orientación que permitan señalar a los jóvenes, después de una cuidadosa investigación de sus capacidades, el sector de actividades donde puede rendir más y donde encontrarán ocupación segura. Ello implica también ligar los procesos de formación profesional, tanto de nivel universitario como de cualquier otro nivel, con los planes de desarrollo, en los cuales debe señalarse la contribución de las instituciones encargadas de formar ese personal.

Se hace necesario entonces replantear o revisar algunas ideas formuladas sobre la función universitaria, especialmente sobre lo que atañe a la reforma y a la autonomía universitarias.

Los nuevos conceptos sobre formación profesional, para romper la connotación que apareja la denominación de educación superior, han puesto en circulación el término *educación post-secundaria*, con lo cual se expresa que no sólo la universidad es institución superior formativa de hombres y mujeres capacitados para intervenir eficazmente en la vida de la Nación: Institutos, escuelas, politécnicos, colegios universitarios, que pueden funcionar y funcionan en muchos países fuera de la universidad, sirven a esos propósitos.

La universidad y los otros establecimientos de educación post-secundaria deben ser considerados como ciclo de coronación del proceso educativo, en íntima solidaridad y correlación con los demás que le preceden y de donde proviene el material humano que cursa estudios. En ese alumnado la actividad universitaria o post-secundaria acentúa o complementa aspectos fundamentales para formar el hombre y el ciudadano en el profesional que egresa de sus aulas.

En particular, la universidad como servicio público que es, no puede desligarse de las necesidades y requerimientos de la nación. Sus planes de estudio y las profesiones que dentro de ella se cursan deben corresponder al plan de vida de la nación.

La autonomía, por tanto, no puede ser considerada como un desligamiento de las responsabilidades que le incumben o de interpretación caprichosa, fuera de las preocupaciones colectivas.

La vida moderna, dentro del estado democrático, se concibe como un entrecruzamiento de responsabilidades, que se coordinan en el nivel de los órganos de dirección o de influencia en la vida nacional. Ello conduce a los planes de desarrollo, a los planes más amplios para orientar y aprovechar en beneficio de todos, los aportes de personas y de grupos. Por ello la autonomía universitaria debe ser interpretada como una libertad de acción dentro de los límites que le demarcan los fines de la actividad que se le asigna.

La autonomía administrativa, o sea todo lo referente a su organiza-

ción y a la disposición de sus bienes, no presenta las dificultades de una autonomía docente, por cuanto ésta tiene que ver con los otros ciclos de la enseñanza y sus correlaciones con la ordenación de sus programas de estudio, del número y calidad de sus egresados y con la relación que éstos deben guardar con los requerimientos de los planes de desarrollo, ya que no puede haber desarrollo sin personal capacitado que lo realice.

De allí la necesidad de que la universidad participe en la elaboración de los planes y se ajuste en sus actividades a las obligaciones que éstos le fijen, obligaciones que escapan a la órbita de su autonomía y que la llevan a actuar mancomunadamente con los órganos de la nación, que junto con ella conforman, estimulan y dirigen las tareas del desarrollo.

La llamada autonomía absoluta de la universidad ha dejado de ser una idea revolucionaria y progresista para convertirse en una rémora para el progreso y conspira contra la reforma universitaria, porque tiende a desligar a la universidad de los problemas fundamentales de la época. Por eso a su lado y muchas veces a su pesar y aún en su contra creció la investigación científica y filosófica.

Ese desligamiento de los problemas ha hecho prosperar paralelamente a la universidad establecimientos y escuelas superiores de formación profesional y de investigación, medio de que se ha valido el Estado para colmar, no sólo las fallas de las universidades, sino para responder a la indiferencia de ésta frente a las necesidades y requerimientos de la nación.

No puede seguirse sosteniendo honestamente la idea de que hasta ahora ha prevalecido sobre la autonomía universitaria, referida al gobierno de la institución y a la intervención en éste de profesores, graduados y estudiantes, sistema que en algunos países ha llevado al entronizamiento de camarillas o de castas, que usan sus privilegios en detrimento de la universidad. No puede seguirse mintiendo sobre la independencia de la universidad respecto del Estado mientras sea instrumento de fuerzas internas o externas que la ponen al servicio de mezquinos y transitorios intereses.

LA EDUCACIÓN DE ADULTOS

En un mundo que se transforma rápidamente, los hombres han de estar en una constante actitud de adaptación y aprendizaje para poder actuar dentro de nuevas situaciones creadas. Una nueva máquina, un invento, suponen nuevas capacidades en quienes los manejan y puede implicar también cambio de profesiones.

Ahora bien, la educación de adultos para esa readaptación constante, implica un entrenamiento en servicio que las empresas incluyen como una actividad administrativa normal de sus dirigentes. Pero hay otra educación de adultos, de mayor extensión y de alcances sociales y económicos mayores. Sobre todo en los países en proceso de desarrollo, o con desarrollo detenido, y es la que se refiere a la habilitación de grandes masas que no tuvieron oportunidad para adquirir ninguna clase de educación o solamente la tienen deficiente. Se trata de los analfabetos de la técnica, a que me he referido antes.

Se trataría de lo que se denomina actividad remediadora de la educación de adultos, a la cual deberían ir unidas una actividad complementaria o supletoria de vacíos y una actividad actualizadora o renovadora de conocimientos.

En América Latina el analfabetismo alcanza a densos sectores de la masa obrera y campesina. Las estadísticas señalan 40 por ciento de adultos analfabetos, pero sin detenerse a contar los analfabetos funcionales, gente que una vez aprendieron a leer y escribir y lo olvidaron, a los que solamente saben garrapatear la firma. En Venezuela, la Misión Shoup, realizó una amplia investigación y puso de manifiesto el bajo rendimiento y los bajos salarios de los analfabetos, asegurando que miseria e incultura marchan juntas. Salir de la incultura garantiza mejores medios de vida, pero la organización de un sistema escolar eficiente en los pueblos subdesarrollados requiere gastos que los analfabetos no pueden sufragar. Precisa romper el círculo vicioso.

Se han ideado sistemas de alfabetización, algunas veces con fines espectaculares. Pero no se trata de enseñar solamente a leer y escribir. Lectura y escritura son instrumentos de una posterior aplicación que el hombre del

campo puede no necesitar de inmediato y por ello no aprecia en todo su valor. Lo importante de una educación para adultos es la creación de hábitos, el cambio de actitudes que provoca y que ayudan en el mejoramiento de las comunidades, en el aprovechamiento de los recursos naturales, en la aplicación de nuevas técnicas de cultivo.

Los que critican las campañas de alfabetización no se percatan de que la promoción de nuevas actitudes, los estímulos que provienen de la propaganda en pro de la cultura colocan al analfabeto en disposición para enviar los hijos a la escuela y evitar que a su vez sean analfabetos. En el peor de los casos, las campañas de alfabetización disminuyen la deserción y la inasistencia escolar, tal como se ha comprobado en Brasil y Venezuela.

Ahora bien, junto con la "alfabetización literaria" interesa la "alfabetización técnica". El proceso de desarrollo económico requiere trabajadores capacitados para el campo y para la ciudad y preparar eficientemente a los que habrán de incorporarse al trabajo. Ya funcionan: Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) y el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC) en Brasil, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en Colombia y el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) en Venezuela, establecimientos organizados con la colaboración de los empresarios para el entrenamiento en servicio de obreros y empleados y para la capacitación técnica de los aprendices.

La ley que organizó el instituto Nacional de Cooperación Educativa en Venezuela, por primera vez incorpora a la cooperación de los patronos, la del Estado y la de los trabajadores y concibe el aporte de los empresarios como una obligación que emerge de las relaciones de la empresa con sus trabajadores y de la situación en que éstos se encuentran colocados. El INCE se ocupa de la alfabetización de los obreros y campesinos analfabetos y de su posterior inclusión en programas de entrenamiento a fin de disponer de mano de obra mejor y con ello de mayor y mejor producción.

En los países subdesarrollados de América Latina donde no existen las escuelas técnicas necesarias, esta forma de entrenamiento en servicio, rinde beneficios inapreciables. Por ello fue aprobado en la Sexta Conferencia

Interamericana de Educación, celebrada en Washington en 1958, como un prerrequisito del desarrollo y de su adecuado planeamiento.

La experiencia adquirida en los tres países señalados y en otros de la zona que posteriormente organizaron servicios de aprendizaje técnico, está indicando un camino, que no es el de las tradicionales formas de la educación técnica, pero que las sustituye con éxito. Este éxito es su justificación.

Advertía Karl Mannheim, que no se puede reparar el tren en marcha, pero la necesidad obliga a los pueblos que inician su proceso de desarrollo a reparar los desperfectos y a superar las deficiencias en la marcha, porque para desarrollarse no pueden esperar a que las escuelas les preparen trabajadores expertos, y echan mano de lo que tienen y lo habilitan mientras sirven.

En Venezuela también se ha puesto en marcha una Fundación para el Desarrollo Comunal y los organismos encargados oficialmente de la Educación de Adultos sostienen un sistema de escuelas de continuación, donde los adultos pueden completar su educación primaria y adquirir algunas técnicas fáciles para mejorar su trabajo y sus condiciones de vida.

Por la vía de una extensión cada día mayor, dentro de diez o más años, al ritmo de crecimiento actual, todos los niños de Latinoamérica tendrán escuelas primarias y el problema del analfabetismo quedará reducido a su mínima expresión, siempre que se despierte en los pueblos el sostenimiento de la necesidad de una educación completa. Esa es la obra de la educación de adultos. Sensibilizar a la población sobre los valores de la cultura y predisponerla para mejorar y para ayudar a que otros mejoren.

CONTENIDO DE ESTE LIBRO

Este libro consta de cinco ensayos en los que se destaca la acción del Estado en la actividad educativa y cultural. No se trata del planteamiento de una tesis solamente sino de la explicación de un hecho, que a lo largo de siglos conforma una doctrina.

El contenido no es de tratamiento habitual en los textos de Pedagogía

ni en los tratados de Derecho Público. Pero, no obstante la extensión que le doy, admite desarrollos más amplios.

El primer ensayo sobre el Estado docente, amplía ideas que bajo el mismo título fueron publicadas en mi libro Problemas de la Educación Venezolana en 1947 y que es materia de estudio en la Universidad Central de Venezuela.

El segundo trabajo es un estudio en las Constituciones de América y del Mundo, a partir de la Constitución de Estados Unidos y de las Constituciones revolucionarias de Francia para señalar las modalidades que han afectado el tratamiento de la educación en los textos fundamentales de los diversos países.

El ensayo sobre la responsabilidad que asumen los educadores en la administración del proceso educativo es materia polémica. Algunos suponen la administración de la educación como responsabilidad de un personal especializado. La tesis que sostengo es la que no puede desintegrarse la enseñanza y su administración. Cuando más es admisible un entrenamiento especial para los educadores que asumen actividades administrativas, tal es el caso de directores y supervisores. No obstante, en la administración hay, como los de estadísticos, economistas, etc., que sólo pueden ser desempeñados por especialistas, pero que a pesar de ello, estarán obligados a seguir cursos sobre la materia educativa propiamente dicha.

El cuarto ensayo plantea la responsabilidad de las empresas en el entrenamiento de sus trabajadores. Esta tesis es la que dio nacimiento al Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) en 1959. La he discutido largamente y sobre la materia existe un libro mío titulado "La Cooperación Privada en la Educación Popular Americana". De esta materia hay poca bibliografía en el mundo.

El último Capítulo está consagrado a la dilucidación de las funciones y organización de "La Universidad Moderna". La materia ha sido largamente debatida en el Continente y en el Mundo. La reforma universitaria de Córdoba, Argentina, en 1918 requiere una revisión a fondo para poner al día la educación superior. Los disturbios estudiantiles de Francia, los Estados Unidos y otros países, en la década pasada provocaron revisión sus-

tancial en la orientación de la educación superior. Yo planteo puntos de vista que tienden a conferir a la universidad una función que trasciende la autonomía para situarla dentro de la función planificadora, como un órgano central de orientación, a la vez que la vincula a la formulación de los planes para cuya realización aporta el elemento de mayor significación, que son los científicos y los técnicos, ya que el dinero y los bienes sin la presencia del hombre que los maneja, usa y transforma, pierden importancia.

En esta introducción he intentado señalar el camino de una educación para América Latina. Acaso pudiera pensarse que es tarea demasiado ambiciosa.

Pero la preocupación central en el Continente es la educación del pueblo. Cualquier intento en este sentido puede ayudar a los que desde diferentes posturas aventuran soluciones que al final se darán la mano en la hora de las formulaciones definitivas, aun cuando pienso que en materia de formación humana no hay ideas definitivas. Todas confluyen y se complementan y a medida que se avanza, otra y otras nuevas posturas plantearán la revisión para seguir la marcha. El hombre y su educación son temas tentadores y eternos.

EL ESTADO DOCENTE

En una tesis que presenté a la Convención Nacional del Magisterio reunida en la ciudad de Valencia en 1943, dije que en un país cualquiera, en una época cualquiera, es inconcebible que el Estado deje abandonada al capricho de las actividades particulares la orientación y formación de la conciencia de los ciudadanos [1].

Esto que decía entonces es doctrina fundamental en la educación y en la política educacional de todos los pueblos civilizados de la tierra. Entra en nuestra política docente esta doctrina fundamental de la organización escolar.

El Estado interviene, por derecho propio, en la organización de la educación del país, y orienta, según su doctrina política, esa educación. Depende la orientación de una escuela de la orientación política del Estado. Si el Estado es fascista, la escuela es fascista. Si el Estado es nazista, la escuela es nazista. Si el Estado es falangista, la escuela es falangista. Y si el Estado es democrático, la orientación de la escuela necesariamente tiene que ser democrática. En efecto, en toda sociedad la educación sirve a elevados fines sociales, pero no le corresponde fijar autónomamente sus propias metas. Obedece su orientación a la sociedad donde actúa. Es la clase social que dirige el Estado y para cuyo servicio actúa éste la que orienta la educación. Decía Carlos Marx: "Los pensamientos de la clase dominante constituyen en todas las épocas los pensamientos predominantes, es decir, la clase que constituye el poder *material* dominante de la sociedad, constituye al mismo

1. Véase Luis Beltrán Prieto Figueroa, *Problemas de la Educación Venezolana*, Publicaciones de la Federación Venezolana de Maestros. Imprenta Nacional, Caracas, 1947, págs. 65 y sgts.

tiempo su poder *intelectual* predominante. La clase que tiene a su disposición los medios para la producción material, dispone con ello al mismo tiempo de los medios de la producción intelectual".

Un autor de orientación opuesta a la de Marx, Hermann Heller, en su obra *Teoría del Estado*, se pronuncia en palabras que aún siendo distintas conducen al mismo fin. Apunta Heller: "Un poder político es tanto más eficaz cuanto más consigue hacer que sea reconocida la pretensión de obligatoriedad para sus propias ideas y ordenaciones normativas y para las reglas de la costumbre, moral y derecho por él aceptadas y que son, al mismo tiempo, su fundamento. Su prestigio político crece si logra que el tipo de cultura representado políticamente por él sea adoptado como modelo para la formación de la vida. Las mismas formas del lenguaje, de la literatura, la música y las artes plásticas, pueden en determinadas circunstancias, obrar eficazmente en provecho del poder político. Por eso concede tanta importancia el Estado moderno a la política cultural en el interior y a la propaganda cultural en el exterior. Ningún Estado puede renunciar a la utilización de los poderes espirituales para sus fines. El Estado de Derecho con división de poderes adopta, en verdad, una cierta actitud de respeto frente a las fuerzas espirituales, al asegurar constitucionalmente el libre desarrollo del arte, la ciencia y la Iglesia. Pero esto sólo es posible que lo haga mientras las diferencias que puedan existir en el pueblo del Estado no pongan en peligro la unidad de la cooperación social en el interior y, con ello, su función social necesaria"[2].

Pero no son sólo los autores modernos los que en tal forma se pronuncian. Ya en La Política de Aristóteles se lee: "Pero en todas las cosas que he mencionado, la que más contribuye a la estabilidad de las constituciones es la adaptación de la educación a la forma de gobierno … Las mejores leyes, aun cuando sean sancionadas por cada uno de los ciudadanos del Estado, de nada servirán si no se educa a los jóvenes, mediante el hábito y la instrucción, en el espíritu de la constitución; democráticamente, si las leyes son democráticas, oligárquicamente, si las leyes son oligarcas".

2. Hermann Heller, *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica, México, 1942, págs. 232-233.

Los fascistas por boca de su teórico educativo Giovanni Gentil, expresarán: "La Conciencia activa y dinámica del Estado es un sistema de pensamiento, de ideas, de intereses que hay que satisfacer y de moralidad que hay que realizar. De aquí que el Estado sea, como debe ser, un maestro, mantiene y mejora escuelas para fomentar esa moralidad. En la escuela, el Estado llega a la conciencia de su verdadero ser".

Lenin, inspirador del régimen soviético aclara y amplía el pensamiento de Marx explicando: "Cuando más culto era el Estado burgués, más sutilmente mentía al declarar que la escuela podía mantenerse por encima de la política y servir a la sociedad en conjunto. La realidad de los hechos es que la escuela fue convertida en nada menos que un instrumento del régimen de clases de la burguesía. Su propósito era proveer a los capitalistas de lacayos obedientes y de inteligentes trabajadores… Públicamente declaramos que la escuela divorciada de la vida y la política es una mentira y una hipocresía".

Por definición constitucional el Estado venezolano es democrático. Su educación, por tanto, debe estar orientada dentro de los moldes que tradicionalmente se asignan a este régimen, dentro del cual todos tienen derecho a ser educados. Se dice que la ventaja de la democracia estriba en que el Estado y su educación no están bajo el monopolio de un determinado grupo y por ello puede influir en la política en mejores condiciones que en otros regímenes. Esta sería la verdad teórica. En la práctica la orientación de la educación la fijan los grupos que controlan el poder, que no son otros que los de la oligarquía nacional. El educador norteamericano Sidney Hook, en su libro Educación para una Nueva Era, defiende calurosamente la educación democrática porque forma los hombres capaces de influir con su pensamiento en el cambio social. Sin embargo afirma: "Los demócratas están dolorosamente conscientes de la deprimente lista de restricciones a la libertad de investigación, de enseñanza y aprendizaje en los programas educativos de una democracia". Pero se conforma diciendo que "lo importante es que *están* conscientes de esas restricciones como errores, que no los toman como cosas naturales o comunes y corrientes, como ocurre en otras formas de sociedad, y que no

tienen que apelar a una ideología extranjera para encontrar una norma con la cual juzgarla"[3].

La democracia, tal cómo existe y funciona no escapa, ni puede escapar a la regimentación clasista de sus dominantes. Tanto es así que un autor norteamericano de reconocida militancia católica, como lo es Robert M. Hutchins, en su obra Aprendizaje y Realidad, no obstante que afirma que por encima de las regulaciones políticas, "cualquier sistema educativo posee un cierto dinamismo propio", llega a la conclusión de que: "Ahora en cada país se da por sentado, con la posible excepción de Estados Unidos que la educación es una responsabilidad nacional. Incluso en los Estados Unidos, no se discute la afirmación de que es una responsabilidad del gobierno; lo único que se pregunta es ¿qué gobierno?".

Hasta las altas jerarquías católicas, resistentes a toda injerencia del Estado que pudiera mermar las prerrogativas que se atribuyen, reconoce esa función docente del Estado, no obstante, compartida con ella. El Papa Pio XI, dijo en su Encíclica *Repraesentati in Terra* de 1929: "El Estado pide, y por tanto se cuida de ello, que todos los ciudadanos sean dotados con el conocimiento necesario de sus obligaciones cívicas y nacionales, más aún, con un cierto grado de cultura intelectual, moral y física que, dadas las condiciones que en nuestra época prevalecen, necesariamente son precisas para el bien común"[4].

A pesar de lo dicho, en Francia se han suscitado debates candentes y largos sobre la neutralidad y la laicidad. En la constitución de 1958, vigente, se optó por silenciar la materia, pero la ley de 31 de diciembre de 1959, dispone que "según los principios definidos en la Constitución, el Estado asegura a los niños y adolescentes, en los establecimientos públicos de enseñanza la posibilidad de recibir una enseñanza conforme a sus aptitudes, *en igualdad de respeto de todas las creencias*".

---

3. Sidney Hook, *Educación para una Nueva Era*. Editorial Norma, Cali, Colombia, 1967, pág. 107.
4. Cita de Robert M. Hutchins, *Aprendizaje y Sociedad*. Monte Ávila Editores C.A., Caracas, 1969.

El jurista francés George Burdeau[5], a quien nos referiremos en otras partes, proclama, que por la división religiosa y filosófica del pueblo francés "es obligatorio que el Estado se proclame neutro y laico, es decir, que no tome partido sobre las opciones espirituales susceptibles de dividir a los ciudadanos. Esa neutralidad, indiscutible teóricamente, es muy difícil de respetar en el hecho. La enseñanza oficial debe ser neutra precisamente porque la enseñanza privada no lo es. Pero la neutralidad no puede ser obtenida sino al precio de una probidad moral escrupulosa y a veces de una gran abnegación intelectual. Para ello es preciso el tacto que evita herir las creencias y la autoridad que rechaza sacrificar la verdad".

Como se ve, niega al Estado lo que a los particulares se concede, pero en el fondo lo que existe es una falacia, que ha sido atacada porque conspira contra la unidad de la nación permitiendo una doble moral y más que todo una contrapuesta forma de ciudadanía. Ya lo advertía Renan en 1878: "Se harán dos Francias, no solamente con opiniones diferentes (esto sería de poca importancia), sino educaciones diferentes, glorias diferentes, recuerdos diferentes. Entre ellas, no es la discusión lo que se prepara, es la separación; ahora bien, la discusión es buena pues obliga a cada opinión a vigilarse, a precisarse; la separación es mala, pues cada quién se hunde entonces en su sentimiento, sin diferencia para la parte de verdad que pueda encerrar la opinión de los demás" (cita de Burdeau). Pero las argumentaciones de Renan no eran para apoyar la neutralidad y la laicidad, tan calurosamente defendidas por Jules Ferri, Ministro de Instrucción, quien de manera inteligente fijó al magisterio y a la escuela pública en general, una manera de actuar para inculcar una moral común, sin herir la susceptibilidad de ningún credo. Decía Jules Ferri al establecer un deber para el instructor inspirarse en "las nociones esenciales de las moralidades humanas, comunes a todas las doctrinas y necesarias a todos los hombres civilizados. El (maestro) puede llenar esa misión sin tener personalmente que adherirse ni oponerse a ninguna de las diversas creencias confesionales a las cuales sus discípulos asocian los principios generales de la moral. El maestro, deberá evitar

5. George Burdeau, *Les libertés publiques*. Quatrième Edition. Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence. París 1972.

como una mala acción todo aquello que, en su lenguaje o en su actitud heriría las creencias religiosas de los niños confiados a sus cuidados, todo lo que llevaría perturbación a su espíritu, todo lo que involucraría de su parte, hacia una opinión cualquiera, una falta de respeto o de reserva". Como observa Burdeau, de quien tomamos también esta cita, "si la neutralidad es delicada de observar en el dominio religioso, es quizás más difícil de respetar en las materias que conducen a la formación de raciocinio cívico"[6].

La neutralidad del maestro no es una camisa de fuerza puesta a su pensamiento, sino un delicado modo de actuación para conservar la unidad de la clase en la armonía de los alumnos y de los padres de éstos. Como dijimos más arriba, la escuela actúa para formar en el ciudadano una conciencia cívica en armonía con el régimen político imperante en el Estado. La democracia debe formar demócratas y esto no se aprende sino en la práctica democrática, en la participación, en la igualdad y en la convivencia. La escuela traicionaría su misión si se declarara neutral frente a estos requerimientos esenciales de la vida en democracia.

DEFINICIÓN DEL ESTADO

El Estado es una concepción de carácter jurídico-social. Se refiere a la forma y organización de la sociedad, de su gobierno y al establecimiento de normas de convivencia humana. Desde el punto de vista de su existencia material el Estado es la unidad jurídica de los individuos que constituyen un pueblo que vive al abrigo de un territorio y bajo el imperio de una ley, con el fin de alcanzar el bien común. Hay numerosas definiciones del Estado, pero todas coinciden en los conceptos que le son inherentes: 1o sociedad organizada jurídicamente; 2º con el objeto de alcanzar fines colectivos, jurídicos y sociales; 3º sometida a un poder público que regula su vida interna.

Para el tratadista francés Georges Burdeau[7] "la formación del Estado está subordinada a la existencia de condiciones espirituales y materiales, de

6. Georges Burdeau, *Ob. cit.*, págs. 318 a 319.
7. George Burdeau, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. Libraire Genérale de Droit et de Jurisprudence. París, 1976.

tal naturaleza que la institucionalización, si no interviene un acontecimiento imprevisto que desorganice los factores de que se trata, se convierte en una necesidad inevitable".

Las condiciones de instauración del Estado, según el mismo Burdeau son: la existencia de: 1º un territorio, 2º de una comunidad nacional y 3º de un consentimiento de los gobernados a las concepciones políticas de los gobernantes.

No hay Estado sin territorio, afirma el autor citado. Asentado dentro de los límites de un territorio el Estado realiza su consolidación. Allí nace la idea de la nación, bajo cuya inspiración se cumple la unidad del grupo, con una conciencia propia que le permite diferenciarse de los grupos vecinos.

El *territorio* es condición de independencia y marco dentro del cual se ejercen las funciones del gobierno. Sirve, además, para orientar y dirigir la actividad de los ciudadanos.

La *comunidad nacional*, otro de los elementos del Estado, no es la población amorfa, sino "la manera de ser de la población"; las relaciones que unen a sus miembros; los fines que persiguen, sus sentimientos respecto de los jefes que la comandan. El hecho natural de la población se enriquece con cualidades que permiten a las comunidades diferenciarse. Es entonces cuando el grupo social deviene en una nación".

La *nación* es un concepto de orden biológico, histórico y sentimental. El mismo Burdeau dice bellamente: "La nación es más cosa del espíritu que de la carne, y a lo que el espíritu se adhiere a través de ella es a la perennidad del ser colectivo. Es indispensable que la tradición, el recuerdo de las pruebas comunes, lo que juntos amamos, y más aún, el modo cómo lo amamos tiene gran parte en la forma de la nación. Pero si los nacionales adhieren a ese patrimonio espiritual, no es tanto por lo qué representa del pasado como por sus promesas de futuro".

El dominio y el consentimiento al poder se incluye como elemento del Estado. Pero debe considerarse el poder como encarnación del grupo mismo, y en resumen de sus aspiraciones. Cuando la colectividad toma conciencia de ese hecho fundamental se produce el reconocimiento que lleva al pueblo a rendir acatamiento a su líder. Todo reconocimiento implica

consentimiento voluntario, obediencia. Se establece entre el comando y los ciudadanos una atmósfera de confianza necesaria para la estabilidad del grupo. Cuando falta el consentimiento, el poder se sostiene por la fuerza, pero la fuerza en manos del gobernante "es impotente para fundamentar la autoridad".

Resumiendo, podemos decir que el Estado es la organización jurídica de la nación. Pueden existir y han existido naciones sin Estado. El caso de los judíos de la diáspora de siglos, es ejemplo de nación sin Estado, antes de la Constitución de Israel en 1948, después de la terminación de la Segunda Guerra Mundial.

Se dio también el caso, durante dicha guerra de gobiernos no afirmados dentro de un territorio y que por tanto no estaban en capacidad de regir a un pueblo determinado. Fueron los llamados gobiernos en exilio de las naciones ocupadas por los nazis. Esa arquitectura jurídica alejada de la realidad y de la teoría del Estado, respondió a una necesidad de la lucha y sirvió para unificar fuera de las fronteras de la patria el espíritu de resistencia y recabar del mundo entero ayuda para la reconquista; pero, en realidad, no se trataba de verdaderos Estados, en el sentido técnico estricto del vocablo.

El concepto de nación puede alargarse y se alarga hasta un continente. Se habla de la nacionalidad europea, de Europa como una nación, con cultura común, aun cuando con idiomas diferentes, compuesta de pueblos que tras de un largo y permanente mestizaje llegan a identificarse. De igual manera y con mayor propiedad puede hablarse de una ciudadanía latinoamericana, pues en este continente existen elementos para conformar una comunidad de intereses y a diferencia de Europa, la lengua, la cultura y la religión comunes hacen posible no sólo la convivencia, sino la defensa de intereses que a todos los pueblos beneficia. El Libertador Simón Bolívar, interesado en la integración latinoamericana hablaba en 1822 de la América española, como "una nación de repúblicas"[8].

Al Supremo Director de las Provincias unidas del Río de la Plata, Juan Martín Pueyrredón, había dicho antes: "Una sola debe ser la patria de todos

8. Simón Bolívar, carta al General Bernardo O'Higgins, de 8 de enero de 1822. *Obras completas*.

los americanos". Ya en 1814, en medio de las adversidades de la guerra, había dicho: "Para nosotros la patria es América"[9].

En Europa se ha organizado, para la defensa de intereses económicos comunes la llamada "Comunidad Europea" que con grandes inconvenientes va perfilando la concreción del anhelo unificador. En Latinoamérica también se hacen ensayos como el de la ALALC y más recientemente el Pacto Subregional Andino. Pero en ambos continentes los usos y costumbres nacionales, los recelos, el peso de la historia que conformó las nacionalidades, dificultan las tareas integradoras.

Como representante de los intereses generales de la colectividad, al Estado corresponde indicar cuál es la forma como esos intereses deben ser administrados y dirigidos, creando las normas para que sean respetados y mejor defendidos y desenvueltos. Tal atribución emana de la soberanía, que por definición es excluyente de cualquier otro poder. Por ello se dice que la soberanía autodetermina su propia competencia, porque si se llegara a suponer un poder superior al cual estuviera subordinada la soberanía ese poder sería el verdadero soberano y el Estado dejaría de serlo. Para el jurista Fischbach "la esencia jurídica del Estado puede cifrarse en el hecho de constituir una organización que aspira a la regulación de la convivencia en una nación determinada, en un cierto territorio, mediante la creación de una voluntad dominante sobre la totalidad de los ciudadanos". De tales afirmaciones se desprende, que el Estado ha de forjar el espíritu de los ciudadanos habilitándolos para vivir en sociedad, respetándose mutuamente, sirviéndose recíprocamente, con prescindencia de los intereses particulares, para dar supremacía a los intereses de todos, lo que se logra, entre otros procedimientos, mediante la administración y dirección de la educación, que así resulta medio adecuado para crear la convivencia.

Para Engels "el Estado nació de la necesidad de tener a raya los antagonismos de clase y como al mismo tiempo nació en medio del conflicto de estas clases, el Estado lo es, por lo general de la clase más poderosa, de la clase económicamente dominante, que con ayuda de él, se convierte también

9. *Simón Bolívar*, *obras completas*, Editorial Lex, La Habana, 1947, Tomo I, págs. 293-294.

en la clase políticamente dominante, adquiriendo así nuevos medios para la represión y explotación de la clase oprimida… excepcionalmente, hay períodos en que las clases en pugna se equilibran hasta tal punto que el Poder del Estado adquiere momentáneamente, como aparente mediador, una cierta independencia con respecto a ambas"[10].

Engels, para poner fin al dominio de una clase sobre otra, propone con Marx la extinción de las clases bajo una organización controlada por los trabajadores. Su solución conduciría también a la extinción lenta del Estado, cuando eliminadas las clases se hagan innecesarias sus funciones. Esta previsión no se ha producido todavía en ninguna parte y quedaría como una difícil y acaso inalcanzable solución para el futuro.

Las escasas nociones aquí suministradas en las definiciones formuladas deben ser retenidas, porque ellas contribuirán a esclarecer el contenido de la exposición que me propongo hacer.

EL ESTADO Y LA EDUCACIÓN

La educación es un fenómeno colectivo, y, como tal, está regido por las normas fijadas por el grupo social. Se expresa como una necesidad de la totalidad; y es por ello que el Estado determina los medios para satisfacerla.

En un principio la educación estuvo encomendada a la familia. Era la madre la que orientaba toda la vida de la pequeña colectividad. Y esto sigue siendo así, aun cuando el Estado, por encima, dicte las normas generales de dirección de la educación; porque, como es sabido (no voy a entrar en cuestiones de orden puramente pedagógico), hay una educación espontánea y una educación dirigida. Solamente la educación dirigida es la que corresponde al Estado. Esa educación espontánea que reciben el niño y el adulto, y, en general, cuantos se encuentran en contacto con los diferentes grupos sociales, con los padres, con los hermanos, en la calle, en la plaza, escapa a todo control. No obstante hoy se procura que los contactos que tenga el niño, o el adulto, o la colectividad, no se encuentren en contradicción con

10 Cita de V. I. Lenin, *El Estado y la Revolución*. Obras escogidas, en dos tomos. Ediciones en lenguas extranjeras. Moscú, 1948, Tomo II, 178.

las normas generales fijadas para la educación dirigida. Se aspira a que la colectividad sea educadora, y por eso se ha dicho que al maestro y a la escuela misma corresponde orientar la función educativa espontánea de la comunidad. Afirma Karl Mannheim que "mientras más consideremos a la educación desde el punto de vista de nuestras recientes experiencias como uno de los muchos modos de influir en la conducta humana, más evidente se hace que aun la técnica educativa más eficaz está condenada al fracaso, a menos que se la ponga en relación con las restantes formas de control social. Ningún sistema educativo es capaz de mantener en la nueva generación la estabilidad afectiva y la integridad mental, a menos que esté ceñido a una estrategia común con las influencias sociales que actúan fuera de la escuela. Sólo mediante la cooperación con ella, y en nuestros días de modo especial, es posible poner un freno a las influencias sociales que, de otra suerte, desorganizan la vida de la comunidad"[11].

Consideraciones de esta naturaleza conducen en casi toda Europa al control de la radio y la televisión por el Estado, práctica que sé está extendiendo a la América Latina. Ya han centralizado el control de la televisión: Argentina, Chile, Brasil, Perú y México. En nuestro país hay una fuerte corriente nacionalizadora, debido a los perjuicios de los malos programas, a los cuales se atribuye influencia alienizante mediante la transmisión de programas fundamentalmente norteamericanos, para crear conciencia proclive a la sociedad de consumo y a su creciente lista de productos.

Por un fenómeno normal de desenvolvimiento, debido al progreso de la industria, a la intervención de la mujer en las funciones públicas, la familia ha perdido, en cierta manera, aquel carácter de organización cerrada, que permitía a la madre estar en permanente contacto con sus hijos. Por ello el Estado, que es una organización creada por la familia para su protección, ha asumido, con mayor eficiencia aquella función educadora.

Durante la Edad Media, la universidad y la escuela estuvieron dirigidas por la Iglesia, que muchas veces impedía la educación de cierta gente y no enseñaba a los legos sino que simplemente capacitaba a algunas personas

11. Karl Mannheim, *Diagnóstico de Nuestro Tiempo*, pág. 84. 42.

para la dirección de la colectividad. Pero dentro de una colectividad se presentan multitud de tendencias, de creencias, de maneras de actuar y de pensar, y no puede creerse acertadamente, que debe asignarse en nuestros tiempos esta función de dirección, de formación del espíritu del ciudadano, a una organización privada, que atendiendo a sus intereses particulares, descuidaría, respecto de los individuos que actúan fuera de su órbita, aquel espíritu de comunidad, de convivencia de que hablé antes.

En las sociedades modernas, sin discusión, la educación como función pública esencial de la colectividad, está encomendada al Estado. Ahora, el pleito que se entabló entre las llamadas comunidades educadoras y el Estado, arranca, como expresa el insigne maestro Ferdinand Buisson, de la supresión del monopolio de la educación ejercido tradicionalmente por esas comunidades, para dar paso a una nueva concepción que confiere el control del Estado sobre la educación, o la supresión de todo monopolio. "Por extraña inversión de los términos, dice Buisson, que no obstante se explica como táctica de partido, la libertad de enseñanza ha sido reivindicada por aquellos mismos cuyo monopolio ha sido destruido o amenazado. Bajo la apariencia de libertad se trataba esencialmente del poder: lo que se disputaba de una y otra parte no era el derecho abstracto de enseñar, era una fuerte organización que permitía apoderarse poco a poco y enteramente de la educación de la juventud en todos los grados. La libertad tan imperiosamente, y a veces elocuentemente reclamada por devotos adversarios de todas las libertades, era la de tratar de igual a igual con el Estado, más bien a sustituir al Estado, de mantener bajo el nombre de equivalencias, verdadera inmunidad de perpetuar, so pretexto de derechos adquiridos, los antiguos privilegios"[12].

Como se desprende de estas palabras elocuentes, la disputa rebasa los términos técnicos para encuadrarse en el terreno político. Es la lucha secular entre los derechos de la colectividad y los privilegios de casta, que acaso durará todavía muchos años, pero que a la larga terminará de imponerse en el mundo la idea justa de protección de la comunidad entera.

12. E1 artículo de Ferdinan Buisson aquí citado fue publicado con un pequeño epígrafe en

LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA

En un célebre proceso, cursado en la Corte Federal y de Casación de Venezuela en el año de 1940, se demandó la nulidad de la Ley de Educación porque atentaba contra la libertad de enseñanza. El demandante en el libelo alegaba que la libertad es un poder sin limitaciones y que como tal no puede estar reglamentada por el Estado. Ese concepto de la libertad, así entendida, es una noción anárquica, que no puede tener sentido ni lo tiene dentro de una colectividad, cualquiera que ella sea. La libertad es un poder controlado. Libertad no puede ser el poder de invadir el derecho de los demás. No puede ser tampoco el poder de actuar de manera que los demás ciudadanos vean atacada su propia libertad. Mi libertad llega hasta donde alcanza la libertad de los que me rodean. Todo sistema de libertades implica una limitación por la libertad de las otras personas que están frente a nosotros. La definición del demandante aludido se cae por su base, pues como afirma el constitucionalista inglés H. Lasky "La libertad se define por sus restricciones naturales; porque las libertades de que puedo disfrutar no son medios para destruir las libertades de quienes me rodean".

La libertad de enseñanza se la ha definido erradamente como la facultad que tiene todo ciudadano de enseñar. Ya en un artículo publicado en 1939, en la página "El Niño, Escuela y El Maestro" del diario *Ahora*, hablando sobre la libertad de enseñanza, decía que en esa forma, con tal definición por norma, se puede llegar al absurdo de que se conceda libertad de enseñar hasta malas costumbres, que se puede enseñar hasta las cosas que el listado considera perjudiciales para la subsistencia de la propia colectividad. No es posible admitir dentro de una colectividad organizada tal forma de libertad negativa y destructora. La libertad de enseñar debe definirse, pues, como la facultad que tiene una persona *debidamente capacitada* para ejercer una profesión, mediante la autorización que le da el Estado, que ha comprobado en el sujeto condiciones exigidas de idoneidad. Si el individuo que desea

---

la página "La Escuela, El Niño y El Maestro" que redactaba en el diario *Ahora*, en el número correspondiente al día 26 de octubre de 1940, donde podrán leerlo los que deseen mayor información.

enseñar es analfabeto, no tiene nada que enseñar y no puede disfrutar de ese derecho. Si es inmoral, tampoco puede enseñar, aun cuando sea un sabio, porque la ley prohíbe que las gentes inmorales realicen función docente.

Actitud idéntica la adopta el Estado con los profesionales de todas clases; para ejercer la profesión de médico, abogado, ingeniero, se requiere comprobar que se tienen los conocimientos que esas profesiones requieren, cumplir los requisitos de inscripción y poseer el grado de moralidad exigido para una eficiente gestión social.

El Estado establece las normas generales dentro de las cuales la libertad de enseñar tiene cabal adecuación a su objeto, y solamente dentro de esas normas es dable ejercitarla. Si quien aspira a enseñar choca con los intereses de la colectividad, se hallará en contraposición, como decía al principio, con los derechos de los demás. A nadie se le ocurrirá alegar su ignorancia para esgrimir un supuesto derecho de enseñar, ni puede interpretar el ejercicio de tal derecho como la oportunidad para realizar un acto de comercio. Para contradecir estas pretensiones, Julio Ferry, en la exposición de motivos de la Ley que estableció en Francia en 1881 las condiciones para el ejercicio de la docencia decía: "Jamás reconoceremos que la enseñanza del pueblo sea una industria privada; jamás admitiremos que los que enseñan puedan tener la libertad de la ignorancia ni la libertad del envenenamiento"[13].

La libertad de enseñanza es correlativa del derecho a aprender, que corresponde al niño, que es fundamental. A este respecto observa el profesor argentino Carlos Sánchez Viamonte: "A mi juicio la expresión corriente 'libertad de enseñanza' tiende a desnaturalizar el problema al enunciarlo, porque atribuye preponderancia o carácter de principal al derecho de enseñar con respecto al derecho de aprender. El derecho de enseñar merece ser calificado como una profesión cuyo ejercicio constituye una actividad específica comprendida en el derecho genérico de trabajar. El derecho de aprender, en cambio, es la expresión primordial del interés orgánico y permanente de la sociedad; se podría decir que constituye el derecho que la sociedad tiene al progreso y a la perfección espiritual, a la civilización y

13. Cita de Lorenzo Luzuriaga. *Historia de la Educación Pública*. Editorial Losada S. A. Buenos Aires, 1943, pág. 116.

a la cultura. El fin de toda educación se halla contenido en el derecho de aprender, traducible en el derecho del niño al desarrollo de su personalidad. El derecho de enseñar sólo existe como derecho instrumental. Es un medio del cual se vale la sociedad para asegurar su propia felicidad; su propia felicidad orgánica, presente y futura, suministrando al niño los elementos necesarios a su natural desarrollo y perfeccionamiento. El derecho de enseñar es la consecuencia del derecho de aprender, y le está subordinado en la relación de medio a fin".

La afirmación de Sánchez Viamonte es clara y precisa. El derecho de enseñar es sólo un medio de que se vale la colectividad para dar cumplimiento al derecho de aprender; pero este derecho de enseñar de los ciudadanos se corresponde con el derecho, que es al mismo tiempo ineludible deber del Estado de suministrar la educación al pueblo todo. Con el derecho de aprender, que tiene el niño, se relaciona el deber de enseñar, que se asigna el Estado. Por eso en la Constitución y en la Ley de Educación venezolanas se dice que la educación primaria es gratuita y obligatoria. ¿Obligatoria para quién? Para el Estado, que por ello está comprometido a crear los organismos necesarios para que pueda el niño recibir la educación, poniendo a éste en capacidad de ejercer su derecho fundamental de educarse. En la Constitución de 1936, para corroborar la obligación del Estado, se establecía también que en toda colectividad donde existen 30 niños de edad escolar, funcionará una escuela. La Constitución de 1961, vigente, no establece limitaciones en cuanto a la población ni a la edad y dispone: "Art. 78: Todos tienen derecho a la educación. El Estado creará y sostendrá escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso a la educación y la cultura, sin más limitaciones que las derivadas de las vocaciones y de las aptitudes".

"La educación impartida por los institutos oficiales será gratuita en todos sus ciclos. Sin embargo, la ley podrá establecer excepciones respecto a la enseñanza superior y especial, cuando se trate de personas provistas de medios de fortuna".

Pero la norma ha sido interpretada en otra forma, y se dice: "obligatoriedad de la enseñanza" refiriéndose solamente al ciudadano. Este tiene la

obligación de aprender porque nadie estaría autorizado para oponerse al progreso espiritual; ni el mismo ciudadano puede ir contra ese derecho fundamental que garantiza el Estado, pero éste mismo se obliga a hacer viable el cumplimiento de tal deber.

Hay derechos cuyo ejercicio es facultativo para el individuo. Hay otros que son irrenunciables, porque renunciarlos es ir en contra del progreso de la colectividad. De tal naturaleza son las garantías acordadas a los trabajadores en la ley respectiva, porque tienden a la defensa del capital humano. El derecho a aprender también es irrenunciable. Aun cuando parezca paradójico, es un derecho o garantía obligatorio, por ser de estricto orden público, y más que en beneficio del individuo se establece como garantía social, necesaria para el progreso y estabilidad de la democracia, ya que la cultura general habilita al ciudadano para comprender mejor sus obligaciones y para reclamar sus derechos.

El derecho a enseñar deriva de la libertad de trabajo, de reunión y de expresión del pensamiento. Enseñar es una profesión que se ejerce mediante la expresión libre del pensamiento que se desee transmitir o enseñar, en reunión con varias personas que aprenden, a menos que no se hable de la forma moderna de enseñanza por radio o por correspondencia. No se trata, pues, de una garantía autónoma, sino de un derecho que presupone la existencia de otro de mayor entidad. Tal es la opinión sostenida por Sánchez Viamonte. Nuestra Constitución confirma estas ideas en su artículo 79 que dice: "Toda persona natural o jurídica podrá dedicarse libremente a las ciencias o a las artes, y, previa demostración de su capacidad, fundar cátedras y establecimientos educativos bajo la suprema inspección y vigilancia del Estado".

Si, como observamos ya, el derecho a enseñar es el instrumento de que se vale la sociedad para que el niño ejerza su fundamental derecho de aprender, pudiera darse el caso de que este derecho del niño se encontrara en contraposición con el derecho del maestro, lo que sería un absurdo, ya que todo instrumento debe ser adecuado a la función que desempeña. En la tabla de los derechos del niño venezolano, que, aun cuando no es ley, es obligatoria moralmente para todos los maestros, se dejó establecido que

"todo niño tiene derecho a ser educado por maestros capacitados, de sólida preparación general y profesional, de espíritu recto y bondadoso, que tomen el ejercicio de su profesión como la más alta de las funciones sociales y no como un simple medio para ganarse la vida". Si el maestro o el supuesto educador que quisiera hacer uso de su derecho de enseñar no llenara las condiciones señaladas por la tabla de los derechos del niño, lesionaría el derecho de éste; de allí que no puede permitirse que cualquiera enseñe sin cumplir requisitos que a otro profesional cualquiera se exigiría, aun cuando los resultados de la impericia se traducirían, cuando más, en pérdidas materiales, siempre subsanables, mientras que los perjuicios causados por una educación desorientada no pueden repararse y se convierten en un perjuicio colectivo. La Constitución de 1947 y la vigente de 1961 establecen esa necesidad de formación y preparación que deben tener los maestros para el ejercicio de su profesión y para disfrutar del derecho a enseñar. La Constitución vigente dice, artículo 18: "La educación estará a cargo de personas de reconocida moralidad y de idoneidad docente comprobada, de acuerdo con la ley". Esta disposición constitucional suprime toda duda sobre los requisitos para el ejercicio de la libertad de enseñanza.

LA EDUCACIÓN ES UNA FUNCIÓN EMINENTEMENTE PÚBLICA

Se llama acto privado aquél cuya repercusión se limita a los elementos comprometidos en la transacción, tal como la venta de un bien cualquiera, cuyos efectos atañen al comprador y al vendedor. Se denomina acto público aquél cuyos resultados alcanzan, además de las personas directamente afectadas, a mayor número de personas dentro de la colectividad: se extiende a la totalidad, que forma lo que corrientemente se llama el público. Sus repercusiones no se refieren solamente al presente, sino que se trasladan al pasado y al futuro. Pueden cambiar o transformar una relación preexistente. Por eso están interesadas las colectividades en intervenir en la regulación de tales actos, porque sus efectos podrían llegar a ser irreparables y hasta dañosos.

No siempre es posible hacer una delimitación tajante entre los actos privados y los actos públicos, porque a menudo se encuentran entrelazadas

sus relaciones y pudiera darse el caso de un acto mixto. Un buen criterio de diferenciación sería atenerse a la extensión y repercusión del acto. Este fue el criterio fijado por Dewey, glosado por Fernando de Azevedo.

Examinemos, de acuerdo con esta idea, en cuál de las denominaciones se encuentra comprendida la educación.

Cuando se educa un niño la educación que se le suministra no le prepara únicamente para su beneficio personal, sino que recibe una capacitación para servir en una determinada forma a la colectividad. La educación no se refiere al hoy transitorio, sino que mira al porvenir. La formación educacional responde a un concepto general del ciudadano que el Estado se forja, a un tipo humano nacional de determinadas características, que es el tipo deseable del buen ciudadano. Al Estado le interesa que los ciudadanos tengan determinadas virtudes y no adquieran ciertos vicios, porque los vicios repercuten desfavorablemente dentro de la colectividad, y en cambio las virtudes contribuyen al progreso colectivo. Por eso, cuando la Constitución establece, artículo 80, que "La educación tendrá como finalidad el pleno desarrollo de la personalidad, la formación de ciudadanos aptos para la vida y para el ejercicio de la democracia, el fomento de la cultura y el desarrollo de espíritu de solidaridad humana" y la ley dispone todo lo relativo al mínimun de conocimientos necesarios, selecciona las materias del Plan de estudios, determina las cualidades que deben caracterizar a los maestros, las reglas para medir los conocimientos adquiridos, las condiciones de los locales, etc. es porque el Estado, la colectividad, le asignan a la educación carácter de acto público, en el cual va comprometida su propia estabilidad. Los niños de hoy son la colectividad de mañana, son la continuación de un grupo humano que no perece, como el hombre aislado. La colectividad es permanente, mientras que el individuo es perecedero. Si partimos del supuesto, probado, de que la educación es un acto eminentemente público, que es una función pública, solamente intervienen en ella el Estado y los organismos especiales a quienes éste encomienda la administración.

La Constitución francesa por decreto de 22 de diciembre de 1789, en confirmación de este principio esencial de administración, luego adoptado por la mayoría de los países, dispuso que corresponde a la administración

del Estado la acción superior sobre la educación pública y sobre la enseñanza política. Así se perseguía impedir que criterios individuales y de grupos pudieran torcer la orientación solidaria y desvirtuar los principios de libertad, igualdad y fraternidad que inspiraron la revolución. Este mismo criterio lo sostienen los educadores modernos, porque según la expresión del eminente maestro brasileiro Lorenzo Filho: "Sólo la educación sabrá crear una robusta conciencia común, un ligamen de solidaridad moral que a todos identifique en propósitos que puedan trascender los límites del interés de cada cual", criterio que robustece la necesidad de poner bajo una norma común y general la educación del pueblo atendida y cuidada por un Estado previsor, que impida la desorientación de la juventud y la proliferación de mentalidades anárquicas y destructoras, incapaces para toda obra solidaria de bien público y de sacrificio personal para lograr el beneficio de la colectividad.

¿ES LA ESCUELA UN ÓRGANO DE EXPRESIÓN POLÍTICA DE UN DETERMINADO GRUPO?

La respuesta a esta pregunta estará condicionada a la doctrina que sustenta la organización del Estado. En el Estado socialista la educación es la expresión de la voluntad de la clase obrera expresada en su partido. En el Estado democrático, como quien manda teóricamente es la totalidad del pueblo que fija las normas generales de dirección del Estado, la educación no puede ser, no debe ser la expresión de la doctrina política de un partido, sino cuando este partido, esta organización comprende a la totalidad, lo que es un imposible.

Si el Estado democrático funcionara normalmente se actuaría decidiendo en el choque contrapuesto de opiniones la mayoría del pueblo, y ya acordados sobre la dirección general, sobre los principios fundamentales llevados a la Constitución o a las leyes, los gobernantes deberían cumplirlos, cualesquiera que fuesen los grupos que dirijan el Gobierno, y el pueblo los obedece porque son expresión de su quehacer expresado en forma mayoritaria. Pero ya vimos que en la democracia burguesa, quien controla

los medios de producción impone su criterio de clase sobre el resto de la población.

La democracia exige que cada cual pueda expresar su pensamiento político y disentir de la orientación que impartan al gobierno los hombres encargados de la gestión administrativa. Pero esto no quiere decir que la escuela, como institución educativa, en la cual se organiza la educación según los lineamientos constitucionales de la República, fijados por la mayoría en los organismos específicos, pueda convertirse en campos de discordia, donde cada maestro enseñe lo que quiera y como quiera, porque en lugar de fomentar la armonía y la solidaridad entre los alumnos y de contribuir a la unidad de la nación, la escuela se convertiría en una institución para disolver y confundir.

En una democracia estructurada de acuerdo con los principios del Estado de Derecho, el gobierno estaría colocado por encima de las diferentes tendencias para propiciar una solución de síntesis, y una vez acordado en ésta, la impondría compulsivamente a todos. Si no fuera así, carecería de carácter constitucional el Gobierno y la potestad del Estado caería por su base. Esta es la teoría. La práctica, como hemos visto, es otra cosa.

En la sentencia de la Corte Federal y de Casación a que he aludido antes, y a la cual me referiré en extenso en otro lugar, se dejó sentado que "las diferentes agrupaciones en el Estado democrático que tienen necesidades, ideas, tendencias particulares y el interés colectivo que exige soluciones satisfactorias para la totalidad de los ciudadanos, transfieren al Estado la función educacional de la cual se derivan consecuencias notables, ya que siendo éste la expresión soberana de la sociedad, su poder, colocado por encima de los grupos particulares, puede asignar y asigna a la educación fines generales, de acuerdo con la naturaleza de los individuos, eliminando las diferencias y sustrayéndolas a las pretensiones parciales, políticas y religiosas de los diferentes grupos y de los ideales secundarios de sectas o partidos existentes dentro de la gran comunidad nacional. Sólo así, actuando de la manera expuesta, es decir, como regulador de todos los grupos en que se divide la sociedad, es como puede el Estado asumir y desempeñar el gran papel que le corresponde y convertir la lucha en armonía mediante una sín-

tesis de todos los elementos de desintegración, con la consiguiente subordinación del interés individual al interés colectivo".

Pero ha de comprenderse bien que esa asignación de fines generales a la educación es siempre el resultado de una consulta al pueblo, mediante los programas y las tesis sostenidas por los grupos y partidos, a los cuales ha de entenderse que la mayoría les da su asentimiento cuando consignan su voto por esos programas y por los hombres que van a ponerlos en práctica. No hay otra manera de entender la democracia, ni el grupo derrotado en una elección puede pretender que sea su programa el que sirva de norma al Gobierno y a la política sustentada por el Estado, cuando el pueblo ha votado en otro sentido. Tampoco podría decirse que cuando un partido triunfa y pone en práctica su programa para orientar la educación del país o la política económica y social, está convirtiendo el gobierno o la escuela en vehículo de expresión de sus ideas o de instrumento de poder, porque, si se considera que el triunfo de un partido no es sólo el producto del voto de sus militantes, la mayoría que obtiene, síntesis de diversos criterios, concilia sus aspiraciones en el programa del partido triunfante. Sería negar la democracia pretender que los grupos minoritarios sean los que fijen orientaciones al Gobierno, porque en este caso la inversión daría sentido oligárquico al Estado. Esta doctrina es aplicable cuando el partido triunfante obtiene la mayoría absoluta y tiene representación en las Cámaras para hacer valer su programa. Cuando sucede lo contrario, el partido triunfante no dispone de mayoría para imponer su programa y debe hacer concesiones o aceptar lo que la mayoría decide en el Congreso.

Las argumentaciones anteriores suponen el funcionamiento del Estado democrático, tal como se le conoce en la doctrina, pero el predominio de los grupos que manejan la economía del país desvirtúa esa estructura, poniendo todo el poder al servicio de sus intereses. Por tales razones hay que luchar por el establecimiento de un régimen de igualdad, donde el poder económico esté en las manos del pueblo mediante el control de las industrias básicas y las palancas del poder económico del crédito, representado en los bancos, donde la tierra laborada por los campesinos, organizados en grandes cooperativas produzca para todos y no para beneficio de una casta. Una estruc-

tura económica así organizada devolvería a la democracia su prístina esencia de régimen de la mayoría organizada de los que generan la riqueza. En ella el pueblo liberado de la coyunda oligárquica puede organizar las escuelas para formar ciudadanos y no "lacayos sumisos" ni "trabajadores" para producir a las órdenes de un amo. La educación dentro de ese contexto de la democracia socialista conduciría como lo quería W. H. Kilpatrick a que: "1º cada individuo figure como una persona y así debe ser tratado; 2º el mundo, sus instituciones, sus recursos, son del hombre y existen para el hombre, para desenvolverlo y servirle de expresión; 3º como el hombre sólo llega a ser hombre en sociedad, cada quién debe desenvolverse, expresarse, de tal manera que, de la propia expresión, resulte simultáneamente el desenvolvimiento y la expresión de todos juntos. Ningún hombre capaz debe quedar al margen"[14].

El hecho es que el hombre no puede ser cosificado, porque como persona tiene derecho a que se considere su valor humano; que los bienes pertenecen a todos y deben servir a todos y no a un grupo y finalmente la consideración de la sociedad como medio formativo, educativo del ser humano, no puede darse y no se da dentro de la democracia que funciona entre nosotros y en la mayoría de los pueblos occidentales que es sólo remedo de una fórmula de gobierno desprovista de vida.

EDUCACIÓN DE ELITES Y EDUCACIÓN DE MASAS

Fijadas las normas de dirección política del Estado democrático, veamos cuáles son las características de la educación democrática.

La educación democrática es gratuita y obligatoria; tiende a dar a los ciudadanos igualdad en las oportunidades para alcanzar todos los grados y ventajas que corresponden a los ciudadanos en una democracia.

La educación es gratuita porque al Estado le interesa que el progreso de cada ciudadano repercuta en la colectividad total. Es obligatoria, en su doble aspecto: para el Estado, que por ello está en el deber de crear el núme-

14. W. H. Kilpatrick, *Educaçao para uma civilizaçao em mudança*, 2da. edición. Ediçoes Melhoramentos. São Paulo, Brasil, pág. 27.

ro de institutos suficientes y dotarlos, para poner a los ciudadanos en condiciones de recibir la educación; y es obligatorio para el ciudadano recibirla, porque, como dije al principio, el ciudadano no puede entrabar el libre desenvolvimiento de su colectividad resistiéndose a educarse.

Esto nos lleva a otro aspecto del problema: la educación de elites y la educación de masas. Podría preguntarse si la nuestra es una educación democrática y si estamos en capacidad de administrar una educación para el pueblo entero, es decir, si nosotros estamos administrando una educación de masas. Este problema fue suscitado por mí en la Octava Convención Nacional del Magisterio, celebrada en la ciudad de Valencia en agosto de 1943, y a la cual me referí al principio. En esa Convención concluía en que nuestra educación tiene defectos que vician su tendencia democrática, y señalan que el Estado venezolano no dio nunca a la educación la importancia y la prestancia que requiere para convertirla en una educación de masas, en una educación verdaderamente popular. Nuestra escuela tiene tendencia popular porque nuestros maestros son demócratas, con señaladas excepciones y porque está organizada en forma tal que a nadie se le cierran las puertas de la escuela. Existen fallas que tienden a desvirtuar esa tendencia, ya que no hay un número suficiente de escuelas para todo el que las necesita; porque la capacidad económica del educando restringe la asistencia a la escuela. Un niño hambriento no se puede educar. Un niño en condiciones económicas desfavorables busca más bien subsistir que educarse. Por eso, nuestra educación, sin ser una educación de elites, limita sus alcances; y por ello necesitamos transformarla en una educación verdaderamente democrática: en una educación de masas.

La educación en la Edad Media estuvo dedicada a un grupo reducido de personas; fue también educación selectiva en todos los pueblos de Europa. En la Colonia pequeños núcleos de mantuanos recibían en Venezuela y en América la educación, deficiente y todo, pero encaminada a suministrar los conocimientos y técnicas necesarias para perpetuar privilegios adquiridos, mientras el resto del pueblo, desheredado y explotado, permanecía abandonado de toda preocupación cultural. Después de la República hay cierta actividad de orden educativo, pero todavía el Estado

no se encarga en forma total de la educación del pueblo. En la Constitución de Angostura, como veremos después, ya aparece una preocupación del Libertador por la educación. Podría decirse que nuestra educación, por su orientación sería democrática, pero por el reducido número de beneficiados ocuparía un tipo intermedio, pero tiene aspiración a convertirse en educación de masas, en educación popular verdadera, cuando en el control del Estado se encuentre el pueblo mismo, cuando el Estado sea verdaderamente democrático. Esta es la meta obligada. La Constitución de 1947, como veremos más adelante, consignó los principios fundamentales de una educación democrática. Estableció las normas del Estado docente y declaró la educación derecho de todos, con la obligación del Estado de suministrarla y de los ciudadanos de recibirla, la hizo gratuita en todos los ciclos, siguiendo la tradición venezolana. Pero esa Constitución duró sólo dieciséis meses, porque en 1948 caía derribado por un golpe militar el gobierno de Rómulo Gallegos. La educación sufrió un colapso. No obstante, la dictadura no pudo detener por mucho tiempo el ritmo de ascenso del pueblo.

Lo que caracteriza a una educación aristocratizante o de elites es el propósito de formar con los pequeños núcleos privilegiados de la fortuna o de la raza los equipos para controlar el poder que ejercen sobre una masa ignorante y desasistida. La educación de masas, sin hacer distinción de acuerdo con la posición social del individuo, de la fortuna o de la raza tiende a capacitar al pueblo todo para intervenir en la dirección de sus destinos y para servir mejor, por la adquisición de habilidades y conocimientos, que le coloca en plan de igualdad con los otros miembros de la comunidad. La educación democrática o educación de masas aspira a dar igualdad de oportunidades para todos; por ello es gratuita y obligatoria, y debe crear instituciones que favorezcan a los menos posibilitados económicamente para ascender en la escala de la cultura.

Según esta definición, la educación suministrada por el Estado Venezolano no tiene las características de educación de elites, como ya observé, pero la forma como está administrada reduce en tal forma sus alcances que se desvirtúa su verdadera naturaleza; porque no basta que el Estado haga gratuita la educación en todos sus ciclos, que la universidad

esté al servicio de la generalidad de la población, sino que es necesario, además de esto, arbitrar medios para que los mejor dotados y con ambición de servir, encuentren oportunidad para culminar una profesión, sin que sea obstáculo la miseria; que el único patrón de selección sea la capacidad, la vocación y el ansia de servir.

Ahora bien, hablar de educación de masas no equivale a decir que cualquier persona por su sola voluntad unilateral, estaría facultada para estudiar lo que deseare si no posee verdaderas aptitudes, pues no podría pensarse rectamente que quien tiene aptitudes manuales, estaría capacitado para dedicarse al estudio de las ciencias abstractas, o viceversa, porque así se desaprovecharán, con desmedro de la colectividad, capacidades, que bien dirigidas, darían excelente rendimiento. Esa actitud selectiva del Estado obedece también a la preocupación de la educación moderna de colocar a cada uno en el puesto que le corresponde para el mejor servicio de la colectividad. El derecho a la cultura no significa adiestramientos idénticos para todos los ciudadanos, sino la aplicación de la capacidad descubierta a un fin útil al propio individuo y a la sociedad y la garantía de un nivel mínimo de cultura por debajo del cual carece de sentido la vida democrática, ya que la falta de estos elementos incapacita al hombre para comprender el significado de la vida política y su situación dentro de ella.

Tampoco significa este planteamiento acogida a la vieja tesis de las oligarquías dominantes en el mundo que asignan entrenamiento para los oficios a los pobres, mientras reserva a la universidad y el estudio de las carreras que dan prestigio a los hijos de la burguesía. Mentalidad y aptitudes de picapedreros pueden tener ricos y pobres, sólo que aquellos se abren camino con el dinero, mientras a éstos le cierran todos los caminos. La igualdad de oportunidades antes que todo obliga al Estado a colocar a los pobres en capacidad de competir con la clase opulenta.

En la fijación de la tarea específica que a cada uno corresponde, según sus aptitudes, el Estado debe extremar su celo hasta no permitir que se desvíen por momentáneos entusiasmos o por insinuaciones interesadas la recta escogencia de la profesión u oficio. Un buen servicio de orientación profesional obviará las dificultades y errores, los tanteos y fracasos tan

frecuentes, debido a una escogencia equivocada, con las inevitables repercusiones psicológicas que experimenta el individuo, que en los ensayos pierde el entusiasmo o ancla definitivamente en una profesión sin horizontes, que agota sus energías espirituales sin proporcionar satisfacción adecuada al esfuerzo cumplido. Pero tal selección no puede confundirse con la realizada en una educación de elites, porque ésta se basa en los privilegios, que son antidemocráticos, mientras que aquí sólo se atiende a las aptitudes, que pueden distribuirse sin distinción de clases. Tampoco puede decirse que así se atenta contra los valores individuales, contra los derechos de la personalidad humana, sino que por el contrario, se vigilan, se toman en cuenta esos valores para colocarlos en el lugar de sus merecimientos. Para cumplir a cabalidad esas funciones, como dije en alguna oportunidad, el Estado está en la obligación de diversificar los caminos, a fin de que cada ciudadano pueda escoger el suyo. Esta diversificación ha de estar en un todo de acuerdo con las necesidades colectivas y con las propensiones predominantes en el medio, a fin de que cada quién adquiera la mejor capacitación para servir eficientemente, de acuerdo con su vocación y aptitudes. Es dispendioso y simplemente improductivo, seguir un sistema inorgánico de estudios en el que cada ciudadano, por puro capricho o por insinuación de los familiares, curse estudios de derecho, cuando tiene aptitudes para médico o para carpintero, porque así tendremos un mal abogado y perderemos un buen médico o un excelente carpintero.

En una democracia ordenada y planificada la formación educativa de los ciudadanos se realiza atendiendo a los requerimientos que el desarrollo económico y social demandan. No hay desarrollo económico sin formación profesional adecuada. Son los hombres formados adecuadamente los que generan riqueza y desarrollo, pero debe entenderse que no es desarrollo la riqueza producida para un grupo o una casta. El desarrollo va aparejado a la redistribución del ingreso, tal como acontece en la democracia socialista.

Por otra parte la cultura realiza una función social útil de alcances generales, y cuando se restringe su acción a pequeños núcleos o elites privilegiadas, se le esteriliza, pierde sentido y se convierte en una cosa muerta. Por eso expresaba R. H. Tewney que "la cultura no es un surtido de estéticas

frutas escarchadas para paladares delicados, sino una energía de alma… Con el fin de que la cultura no sea simplemente un interesante ejemplar de museo sino un principio activo de inteligencia y de refinamiento, mediante el cual sean reprimidas las vulgaridades y corregidas las groserías, no sólo es necesario preservar intactos los patrones de excelencia existentes y difundir su influencia, sino ensancharlos y enriquecerlos por el contacto con un orden cada vez mayor de experiencias emocionales e interés del espíritu. La asociación de la cultura con la clase limitada a la que su riqueza permite elevar el arte de vivir a un alto nivel de perfeccionamiento, puede lograr lo primero, pero no puede por sí misma lograr lo segundo. Puede refinar o parecer refinar, a algunos sectores de la comunidad, pero embastece a otros y acaba por destruir con una plaga de esterilidad, incluso al refinamiento mismo. Puede conservar la cultura, pero no puede propagarla. Y en las condiciones de hoy día, sólo es probable que se conserve a la larga mediante su difusión"[15].

LAS NORMAS ESTADALES PARA LA GESTIÓN EDUCATIVA. CARÁCTER DE ESAS NORMAS. FUNCIÓN DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Ya dijimos que el Estado crea, por delegación de la colectividad, como representante de éste, las normas generales para que la función educativa se realice y para que los ciudadanos tengan una formación acorde con los intereses y finalidades de la comunidad. Estas normas dependen también de la orientación política y social del Estado y tienen carácter obligatorio, como toda norma de derecho. Los principios esenciales de organización; los que fijan la finalidad y orientación de la escuela; los que tienden a preservar la dirección por el Estado del servicio educacional; los de supervigilancia de la moral; los que confieren unidad al sistema de enseñanza y mantienen la correlación orgánica de los estudios y el lazo de solidaridad social entre las instituciones educacionales y la colectividad, deben ser acatados por todos

15. R. H. Tawney, *La Igualdad*, pág. 124.

los ciudadanos, y muy especialmente por educadores y educandos. Pero existen procedimientos educacionales que sólo tienen carácter de recomendaciones y que, por consiguiente, pueden considerarse como facultativos: tales los métodos y sistemas puestos en práctica para el aprendizaje. Por eso, mientras en unas escuelas se sigue el procedimiento de las unidades de trabajo, en otras pueden emplearse los complejos, o se enseña a leer por el método global en una y en otra, por el método silábico, sin que por ello quede afectado el propósito fundamental perseguido.

Algunos consideran que las normas declaradas obligatorias para educadores y educandos son lesivas a la libertad de enseñanza de que hablamos antes. Por eso dicen que el Estado no puede reglamentar en forma tan rígida la educación que entrabe el ejercicio de esa libertad hasta hacerla nugatoria. Pero la libertad de enseñanza no puede negar las finalidades perseguidas por la colectividad cuando asigna al Estado, como entidad de derecho público que controla una función pública, una actividad pública, como lo es la educación; no puede permitir que las normas dictadas para dirigirla queden violadas y que unos adquieran malos hábitos y otros buenas costumbres; que unos ciudadanos sean formados de una manera y otros de otra; (sin que esto niegue la individualización de la enseñanza, de acuerdo con las aptitudes y las vocaciones) que unos estén orientados de acuerdo con finalidades de progreso y de cultura del pueblo entero y otros estén educados para contradecirla. Eso no puede permitirlo el Estado, ni lo permite ningún Estado del mundo. Ortiz de Zúñiga, citado por José Antonio Ubierna y Eusa[16], dice: "No puede dejarse fiada la educación al interés privado ni a las posibilidades de la familia, porque aquél abusaría quizás de la libertad absoluta que se le concediera en la dirección de la enseñanza, y la escasez de medios sería un obstáculo a la propagación de las luces. Los gobiernos tienen, por lo tanto, una obligación inexcusable de dirigir la instrucción pública hacia los rectos fines trazados por la conveniencia y la moral. La instrucción de la juventud tiene sobrada trascendencia sobre el porvenir de los pueblos para que pueda disculparse cualquier abuso".

16. Véase, José Antonio Ubierna y Eusa, *La función docente del Estado*, Hijos de Reus, Editores, Madrid, 1917, pág. 25.

Los que propugnan una educación sin control estadal sostienen que la intervención del Estado debe estar orientada solamente a vigilar la higiene, la moralidad y la educación cívica de la colectividad en la escuela privada; pero tal afirmación, si fuera cierta y sostenida sin propósitos sectarios, nos conduciría a afirmar que si el Estado ejerciera su función de supervigilancia en esas actividades solamente, tendría el control total de la educación, porque ellas forman el nervio central de todo proceso educativo. De allí que Herbart y sus discípulos al hablar de los principios de la correlación, fijaran como materias alrededor de las cuales debe hacerse éste: La higiene, la moral, la historia, la geografía y la educación cívica, junto con el idioma materno. Toda la educación del niño, según ellos, debía girar sobre esos ejes fundamentales y aun cuando no soy herbartiano, reconozco que, aún hoy, la herencia pedagógica del maestro alemán influye en la organización de la escuela, en forma más o menos atenuada por los fundamentos de la nueva pedagogía, que fija como centro de las actividades pedagógicas, al alumno y no las materias que se enseñan. En los reglamentos educacionales venezolanos estuvo hasta hace poco en vigencia el uso principal de la correlación, que muchos maestros siguen, no ya en la forma herbartiana, sino de acuerdo con Decroly y con los sistemas de las unidades de trabajo o del sistema de complejos. Por eso, si partiera de aquella afirmación, concluiría que el control del Estado se justificaría como indispensable, no ya desde el punto de vista de la política educacional sino desde el punto de vista estrictamente pedagógico, porque sólo así podría cumplirse la correlación, para llegar, a la vez que a la posesión global de un conocimiento, a una concepción armónica del mundo, a la formación de una conciencia colectiva y a la creación de un lazo de solidaridad humana entre los miembros de la nación, lo que no se alcanzará con una vigilancia a medias, sino con la injerencia sustancial y global.

La educación privada es una forma de colaboración dentro de la función docente que corresponde al Estado. Se trata del ejercicio de una función pública delegada, ejercida dentro de las normas fijadas por el Estado. De otra manera no podría explicarse. Como colaboradora no está en capacidad de dar o de crear las normas de su ejercicio, porque no se trata de un

contrato bilateral. Por ello, la educación privada deberá respetar en forma integral las orientaciones señaladas para la formación de un espíritu público nacional, lo que no se lograría si cada cual aplicase su propio criterio de lo que ese espíritu entraña como obligación para con la patria. Así se explica la elaboración de planes de estudios y programas que contienen el mínimun de conocimientos considerados necesarios en cada ciclo de la educación, la fijación de los principios de administración de los institutos docentes, el establecimiento de las condiciones para el ejercicio de la docencia y las cualidades que deben reunir los educadores, la reglamentación de exámenes de comprobación de los conocimientos adquiridos, a fin de certificar si han sido llenados los programas y si los examinandos están capacitados para el ejercicio de una profesión o para emprender nuevos estudios, garantizando así que la función social de la educación no ha sido desvirtuada. Sólo por el respeto de esas normas la educación privada cumplirá una labor social eminente, haciéndose acreedora al reconocimiento público.

Ya Fermín Toro en su magnífico alegato contra la usura legalizada y la libertad de contratos consagrados en la Ley de 10 de abril de 1834, en forma incidental, pero clara y precisa, fijaba la función que incumbe al gobierno en la dirección y control de las actividades de la cultura. Así decía: "La educación moral, la enseñanza literaria y científica, la escuela de artes, la industria y la filosofía, la instrucción política y religiosa, todo nace y se realiza en el seno de la sociedad; y a un Gobierno ilustrado no debe de ser extraño en ninguno de los principios que abrazan estos conocimientos. Dejaría de representar dignamente a la sociedad, sería una máquina inútil, en lugar de organismos necesarios, si las ciencias, las artes, las asociaciones, como los elementos y fuerza sociales *se ocultasen a sus miradas y dejasen de coordinarse bajo su suprema inspección*[17].

A más de cien años de distancia, frente a condiciones diferentes de vida, en un mundo penetrado por principios contradictorios y presa del sacudimiento de grandes conmociones sociales, autores de otra mentalidad repiten el mismo pensamiento del tribuno conservador venezolano, y

17. Fermín Toro: *Reflexiones sobre la Ley de 10 de abril de 1834 y otras obras*, pág. 35.

no por conservadores precisamente. Mannheim habla de la necesidad de esferas de iniciativas culturales libres, protegidas dentro de instituciones planificadas en forma tal que no puedan ser desviadas o derrumbadas, sin que ello esté en contradicción con los principios que rigen una sociedad democrática libre.

Los criterios contrapuestos a que antes hemos aludido han originado largas discusiones que aún duran, pero cada día gana mayor terreno la intervención del Estado en la educación, que nada tiene de novedoso, ya que éste fue principio practicado en Esparta y en Atenas. Aristóteles, en el Capítulo VII de su obra "Política", consagra que "el medio más eficaz para conservar los Estados es educar a los ciudadanos en el espíritu de los Gobiernos". En Esparta, los niños, que hasta la edad de seis años eran dejados al cuidado de los padres para la educación, desde esta edad hasta los 18 años entraban al Gimnasio bajo la vigilancia de profesores nombrados por el Estado. Pero la escuela propiamente dicha, como institución pública, se organiza y prospera en el siglo XIX con el ascenso del llamado Estado Nacional, difundido en Europa con el advenimiento de Napoleón Bonaparte. Este mismo crea en marzo de 1808 la Universidad y le confiere el control exclusivo de la enseñanza en toda Francia, ordenando, por un decreto posterior, el cierre de todo establecimiento educacional no autorizado por la Universidad. Decía Napoleón: "De todas las cuestiones políticas, esa (la de la educación) es tal vez el arte más importante. No puede haber un Estado político firmemente establecido si no hay un cuerpo docente con principios claramente reconocidos". En España misma el control data de la Edad Media, sólo que ese control, en cierta manera, fue delegado a la Iglesia o compartido con ésta.

Nuevos y más amplios conceptos de protección social y el progreso, consecuencia del creciente industrialismo, hicieron de la escuela una necesidad para la formación de los ciudadanos imbuidos de los principios de solidaridad y de respeto mutuo, e impusieron al Estado la obligación de dirigir y propagar la cultura del pueblo. Según la opinión autorizada de Lorenzo Filho, "la posición interventora del Estado deriva, no del amor a un sistema o a una filosofía, sino de la necesidad de organización y seguridad. A

los pueblos modernos se les pide una conciencia común que sólo una educación común puede suministrar. El Estado interviene para atender a una función imperativa de garantía de la vida en común".

El notable jurista francés George Burdeau, ya citado[18], para fundamentar la legitimidad de la intervención del Estado en la educación afirma: "El Estado no puede desinteresarse de la manera como se distribuye la enseñanza. Seguramente se puede discutir sobre la extensión y las modalidades de su intervención, pero el principio continúa indiscutible, y ello por tres razones:

1) La escuela forma ciudadanos y no podría ser indiferente al Estado que representa aquí los intereses de la comunidad nacional, que esa influencia permita la difusión entre los jóvenes espíritus que le están confiados, de principios negadores de los valores que constituyen la base de la vida social o de doctrinas peligrosas para la unidad nacional. Es, pues, el orden público, entendido en el más amplio sentido de la palabra, el que justifica aquí la intervención del Estado.

2) La escuela forma técnicos que serán llamados a ejercer sus funciones en la sociedad. Es necesario que sus aptitudes y su competencia sean verificadas en el propio interés de la colectividad. Ese es un rol que sólo el Estado puede desempeñar por un control de valor de los maestros y por la autenticación de los diplomas. Además, como corresponde a las funciones del Estado moderno promover la cultura, debe intervenir para estimular la investigación, introducir el estudio de las nuevas técnicas, dirigir los estudios en el sentido exigido por la situación, tanto interior como internacional del país; la orientación económica y social de un Estado depende de la existencia y de las cualidades de su cuerpo de técnicos capaces de dirigirla.

3) La intervención del Estado está, por último, legitimada por el hecho de que la cultura no podrá ser un privilegio reservado a algunos, ya por razón de su fortuna, ya como consecuencia de su pertenencia a una religión. La escuela verdaderamente abierta a todos no puede ser sino la escue-

18. George Burdeau, *Les Libertés Publiques*, Quatrième edition. Libraire Genève de Droit et Jurisprudence. París 1972, pág. 316.

la del Estado. Es accesible a la vez, materialmente porque en un principio ella no adhiere a ninguna creencia filosófica o religiosa en particular.

La intervención del Estado en la educación no tiene, como algunos pretenden hacer creer, carácter anti-confesional o confesional, sino que con ello realiza una función propia, que no puede discutírsele hoy día, función de mayor trascendencia que la de regulación de los precios o la fijación de tarifas, porque se relaciona directamente con su permanencia y estabilidad como organización y porque de ella depende la seguridad y expansión espiritual, su crecimiento como nación y el respeto de los otros componentes de la comunidad internacional. Regularizar precios puede ser función transitoria en momentos de escasez. La dirección y control de la educación ha de ser permanente, por tratarse de una necesidad de siempre, ya que ésta debe considerarse, según afirmación de un eminente educador, "como una función natural en proceso de vida para la coordinación y defensa de la nación que el Estado representa".

Se dirá que en esta forma el Estado se resta una colaboración valiosa; pero tal afirmación carece de fundamento, porque el Estado no renuncia a esa colaboración sino que la solicita y la estimula, pero condicionándola, sin embargo, a sus necesidades y a las conveniencias de la colectividad, de la cual es árbitro y defensor; necesidades y conveniencias que están por encima de las conveniencias particulares de personas o de grupos.

Por otra parte, tal condicionamiento no lesiona los intereses de los educadores, pues si éstos lo son de verdad, sus objetivos no pueden ser diferentes ni estar en contraposición con los de la colectividad, ni mucho menos sufren lesión los de los educandos, que gracias a la intervención del Estado no" pueden ser desorientados sino educados para servir mejor en un mundo de intereses cruzados y contrapuestos que han de ser resueltos mediante un criterio de comprensión y armonía sociales, producto de una educación de sentido humano, que la visión limitada de conveniencias momentáneas es incapaz de suministrar. Además, si como dije antes, la libertad de enseñar no es sino expresión de la libertad de trabajo, de la libertad de pensamiento y de la libertad de reunión, nadie puede alegar que aquélla debe ejercerse sin control, cuando éstas se ejercitan bajo reglamen-

taciones que determinan las condiciones de trabajo, de expresión del pensamiento y de organización de las reuniones. Pero se justifica aún más la intervención del Estado en la educación, debido a la condición del alumnado, constituido en su mayoría por menores de edad, a quienes hay que proteger, aun de su propia inexperiencia, por ello se prohíbe el trabajo prematuro. En este sentido cobran significación las expresiones del educador brasilero Fernando de Azevedo, cuando afirma: "El Estado tiene en la escuela, además de uno de los medios de poder político para mantener su autoridad y defender su existencia, un instrumento de equilibrio entre las fuerzas que obran sobre el individuo y a cuyas tendencias particulares la educación pública opone un conjunto de ideas y de sentimientos, una complejidad de hábitos de todas clases, comunes a todos, indispensables para que todo individuo pueda cumplir la misión que le corresponde en la colectividad".

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FUNCIÓN DOCENTE DEL ESTADO EN VENEZUELA Y AMÉRICA

Nuestra tradición en materia de Estado docente arranca del viejo tronco legislativo español y de la legislación de Indias, con las modificaciones que introducen en la doctrina el movimiento promovido por la Revolución Francesa y por la Revolución Americana.

El concepto del Estado docente, creador de la norma para permitir o prohibir la enseñanza en sus dominios y a determinados grupos de ciudadanos estuvo presente en los Reyes españoles de la Edad Media. Así se explica que la legislación de Partidas, atribuida a Alfonso el Sabio, contenga un título, el XXXI, "De los estudios en que se aprenden los saberes e de los maestros; e de los escolares", título en el cual se establece, entre otras cosas, en la Ley III, un maestro para la enseñanza de cada ciencia y cuya remuneración debe ser fijada por el Rey, según la eficiencia y sabiduría que mostrare.

En esa época de confusión entre las funciones de la Iglesia y del Estado y en que éste sirvió muchas veces para cumplir los designios y mandatos de aquélla, es explicable que la gestión educacional se dejase

abandonada a los clérigos, protegidos por la Ley de manera excluyente, en forma de monopolio, que el Estado reglamentaba, como ya he tenido la oportunidad de señalar.

No podría decirse que los Reyes de España se preocuparon por difundir la educación en sus colonias americanas. Había, por el contrario, interés en restringir la enseñanza, porque se sostenía el criterio de que el saber es contrario a la sumisión de los súbditos. Pero, no obstante, los cabildos, la Iglesia y los particulares establecieron unas pocas escuelas, siempre de criterio selectivo, de pequeños alcances, escuelas que, según el decir del profesor argentino Adolfo Carretón, podían funcionar solamente porque "su acción intelectual armonizaba con el pensamiento expresado por las leyes", invocadas siempre por los gobiernos vecinales al dirigirse a las autoridades españolas para revestir a la instrucción en general del carácter de bien público. "La Escuela era entonces por esta circunstancia, una institución que se establecía bajo el amparo de la Ley". Esto explica que no funcionaran, tanto en España como en las Colonias, establecimientos educacionales que no fueran autorizados por el Rey o por las autoridades administrativas a tal efecto señaladas. La Real y Pontificia Universidad de Caracas, cuya creación fue solicitada en 1697, y negada por el Rey sólo autorizó su funcionamiento 24 años después, en 1721 entrando en actividad en 1725.

Era el Estado docente colonial una organización para contener antes que para propiciar y extender la cultura y menos la instrucción primaria y general, si bien es excusable tal actitud desde luego que en los siglos XVI y XVII la escuela no se conocía en España ni aún en Europa como institución patrocinada por el Estado y sí apenas permitida y autorizada por éste[19]. Sería necesario explicar que tal concepto rudimentario del Estado docente estaba muy distante del sentido que hoy se le asigna y según el cual el Estado administra y dirige la educación en sus propios establecimientos y vigila y supervisa la suministrada en instituciones extra estadales, a las cuales fija la norma de acción como colaboradores que son en el ejercicio de una fun-

19. En otra parte de este libro (véase "El derecho del trabajador a la educación profesional"), señalo que bajo el gobierno moro de Jusuf (1332-1354) se dispuso que "todos los pueblos del reino establecerían escuelas gratuitas y uniformes en su enseñanza".

ción pública. No obstante, habría que decir que el movimiento espiritual promovido por el Renacimiento, que trajo como consecuencia la Reforma religiosa, imprimió un nuevo sentido a la actividad cultural. La Educación medioeval, confiada a la Iglesia exclusivamente, comenzó a transferirse al Estado, el cual asumió funciones docentes, sin que pueda afirmarse todavía, que entonces apareciese un sistema de educación pública, de características propias y distintas de la que le imprimía el espíritu teológico de la época.

En España, como en Francia, Italia y Portugal, el llamado grupo de naciones latinas, donde la Reforma no tuvo sino influencias reflejas, el Estado se conservó dentro de la órbita de acción de la Iglesia Católica y la educación permaneció bajo el dominio de ésta, situación que se repetía en las colonias. Pero los reyes españoles, aun cuando sea desde el punto de vista formal y legalista solamente, comenzaron a preocuparse por la educación y Felipe II confirma en 1573 una Cédula Real dictada en el siglo XIV (1370) por Enrique II, Cédula en la cual se concedían ciertos privilegios a los maestros particulares y se les imponía la obligación de examen ante el Consejo de Castilla para la obtención del título, requisito sin el cual estaba entredicho el ejercicio de la docencia. En esa misma cédula se creaban los cargos de inspectores y veedores, función encomendada generalmente a la autoridad eclesiástica, que así actuaba por delegación del Estado y según la ley dictada por éste. Estas cédulas fueron también ratificadas por Felipe III en 1609[20].

Entre tanto, en los otros pueblos de Europa, principalmente en Alemania, el Estado docente asumía características definidas y se echaban las bases de un sistema de educación pública, que culmina en los siglos XVIII y XIX.

Arrancadas de ese tronco y con la influencia que difundió en el mundo la Revolución Francesa y la Revolución Americana, con sus principios de libertad, como dijimos más arriba, se elaboró nuestra primera legislación educacional y nuestra doctrina del Estado docente. En Venezuela el Estado ha mantenido siempre la potestad inalienable de controlar los servicios de

20. Véase Lorenzo Luzuriaga. *Documentos para la Historia Escolar de España*. Tomo I, Madrid 1916, págs. 5 y sgt.

la educación, a todo lo largo de su vida independiente, consagrada en sus constituciones y en las leyes tal potestad, como veremos luego.

CONSTITUCIÓN DE 1811

Declarada la Independencia de 1811, nuestra primera Constitución en su Capítulo IX, Disposiciones Generales, al reconocer la función docente del Estado Venezolano, le asignó su ejercicio a los Gobiernos Regionales, encomendándoles "con la ilustración de todos los ciudadanos atender de manera especial a los indígenas, que habían sido tradicionalmente olvidados, razón de su mayor atraso. Con la educación la Constitución ordenaba proveerlos de tierras y evitar que fueran sometidos a servidumbre personal. Extrañará que de esta manera especial la Constitución se ocupara de la ilustración de los indios, pero tal cosa tiene su explicación en el mayor atraso en que se encontraban las masas indígenas de nuestro país, que habían sido preteridas y explotadas durante la conquista y la colonización española. Además, en la propia Constitución se explica la necesidad de atender preferentemente a esta clase de ciudadanos, porque para ellos, las leyes dictadas por la Corona Española para protegerlos no fueron nunca respetadas ni cumplidas y quedaron letra muerta. Acaso consideraron los Constituyentes de 1811 que el resto de la población, acostumbrado a las prácticas civilizadas, estaba en mejores condiciones para adquirir una ilustración y para proporcionársela a los indios. De allí la preferencia que se hace en la Constitución.

Es notable que el constituyente de 1811 considerara que junto con la educación los indígenas venezolanos recibieran la tierra en propiedad, a la vez que se prohibiese la servidumbre personal, pues las propias leyes de la Corona española, los había declarado hombres libres, prescripción que no fue respetada por los colonizadores que los esclavizaron. La asignación de la tierra y las condiciones económicas y sociales adecuadas son bases necesarias para el funcionamiento de un sistema educativo. En otra parte he afirmado que la educación no prospera sin que los alumnos y las familias dispongan de lo necesario para vivir. La tierra para los indígenas y el disfrute

de libertad plena, sin peligro de ser sometido a servidumbre, prevista por los constituyentes venezolanos de 1811, ponía en buen camino su incorporación a la cultura, que ha quedado en promesa y aún siguen esperando.

Pero sería necesario decir que las providencias de la Constitución de 1811 no llegaron a hacerse realidad, debido a los incesantes cambios impuestos por la Guerra de la Independencia, y a que en realidad esa Constitución no tuvo aplicación efectiva en el país.

CONSTITUCIÓN DE 1819 —EL PODER MORAL PROPUESTO POR EL LIBERTADOR

En la Constitución de 1819, conocida con el nombre de "Constitución de Angostura", cuyo proyecto fue redactado por el Libertador, éste ideó una especie de tribunal encargado de velar por la pureza de las costumbres y por la educación del pueblo y que denominó Poder Moral, constituido por dos Cámaras: "El areópago", que se ocupaba de la moral pública y de las buenas costumbres; y la "Cámara de Educación", que tenía a su cargo todo lo referente a la educación de los niños desde su nacimiento hasta la edad de 12 años.

Para encontrar el origen de este tribunal es necesario remontarse a la antigua Grecia y a la legislación romana. El mismo Libertador, en su mensaje al Congreso, así lo expresa. Para el Libertador, como para los estadistas modernos, la educación es función primordial de la colectividad. Por ello decía: "La educación popular debe ser el cuidado primogénito del amor paternal del Congreso. Moral y Luces son los pilares de una República. Moral y luces son nuestras primeras necesidades. Tomemos de Atenas su Areópago, y los guardianes de las costumbres y de las leyes; tomemos de Roma sus censores y sus tribunales domésticos y haciendo una santa alianza de estas instituciones morales, renovemos en el mundo la idea de un pueblo que no se contenta con ser libre y fuerte, sino que quiere ser virtuoso; tomemos de Esparta sus austeros establecimientos, y formando de estos tres manantiales una fuente de virtud, demos a nuestra República una cuarta potestad cuyo dominio sea la infancia y el corazón de los nombres, el espíri-

tu público, las buenas costumbres y la moral republicana. Constituyamos este Areópago para que vele sobre la educación de los niños, sobre la instrucción nacional; para que purifique lo que se ha corrompido en la República, que acuse la ingratitud, el egoísmo, la frialdad del amor a la patria, el odio, la negligencia de los ciudadanos .... *La jurisdicción de este tribunal, verdaderamente santo, deberá ser efectiva con respecto a la educación y a la instrucción*, y de opinión solamente en las penas y castigos".

El artículo 1º de dicha ley, que se refiere a las atribuciones de la Cámara de Educación, se establecía que ésta era la encargada de la educación física y moral de los niños desde su nacimiento hasta la edad de 12 años cumplidos. En el artículo 2º se solicitaba la intervención de la madre como indispensable para la educación de los niños en sus primeros años; y por ello se ordenaba la publicación de algunas instrucciones breves y sencillas, acomodadas a la inteligencia de las madres de familia y de cuyo conocimiento se tomaría razón el día del bautizo del hijo o el día en que inscribieran a éste en el registro de nacimientos.

En el artículo 7º de la aludida ley se disponía que "*pertenece exclusivamente a la Cámara: establecer, organizar i dirigir las escuelas primarias, así de niños como de niñas, mirando de que se les enseñe a pronunciar*, leer y escribir correctamente las reglas más usuales de la aritmética y los principios de la gramática; que se les instruya en los derechos y deberes del hombre y del ciudadano, se les inspire ideas y sentimientos de honor y de probidad, amor a la patria, a las leyes y al trabajo, respeto a los padres, a los ancianos, a los magistrados y adhesión al gobierno". *Y en artículo 10º decía que: "Cada Colegio estará bajo la dirección inmediata de un institutor que será nombrado por la Cámara, escogiéndose entre los hombres más virtuosos y sabios*, cualquiera que sea el lugar de su nacimiento". Se asignaba, además, a la Cámara la dirección de la opinión pública en las materias literarias formando juicio de las obras que se publiquen.

La idea del Libertador fue muy discutida en el Congreso de Angostura, y algunos consideraron que poner en práctica la Ley del Poder Moral implicaría una tiranía mayor que la religiosa. Otros consideraron difícil su aplicación, y se decidió publicarla como apéndice en la Constitución, para soli-

citar la opinión ilustrada de los sabios de todo el mundo sobre idea tan genial y maravillosa, a fin de acopiar los datos necesarios que hicieron viable la aplicación de la Ley[21].

LAS CONSTITUCIONES DE LA OLIGARQUÍA CONSERVADORA

Pero no por haber dejado de aplicarse el Código Bolivariano es de menor influencia en las ideas políticas sostenidas en la República respecto a la función docente del Estado Venezolano. Sabido es cómo ha influido el pensamiento de Bolívar en la redacción de nuestras leyes y en la literatura del país. Y no obstante que el origen de esa Cámara de Educación la hace arrancar el Libertador de las Naciones antiguas, la verdad es que la idea resultaba adelantada para su tiempo, ya que fue sólo en los comienzos del Siglo XX cuando empezaron a aplicarse los principios de vigilancia, educación y protección del niño desde antes del nacimiento y aún antes de la concepción, con las prescripciones prenupciales y de cuidado y orientación del embarazo y parto. Esa preocupación por la infancia y por la madre, como lo quería el Libertador, ha determinado que nuestro siglo se le apellida el siglo de los niños, según la feliz expresión de la educadora sueca Ellen Key.

En todas las Constituciones posteriores la potestad docente del Estado ha sido afirmada. En el artículo 55º de la Constitución de Cúcuta, de 1821, se asignaban como atribuciones especiales del Congreso "Promover las leyes de Educación Pública y el progreso de la ciencia, artes y establecimientos útiles; y conceder por tiempo limitado derechos exclusivos para su estímulo y fomento". El mismo Congreso de Cúcuta, para reglamentar la disposición constitucional de referencia, en decreto que fundamentaba en la necesidad de dar mayor difusión a la educación primaria, por ser "la fuente y origen de todos los conocimientos humanos" estableció la obligatoriedad de la enseñanza, desde los 6 hasta los 12 años, para lo cual disponía la creación por lo menos de una escuela de primeras letras en todas las ciudades,

21. Para un estudio detallado de la Cámara de Educación véase mi libro *El Magisterio Americano de Bolívar*, Editorial Arte, Caracas, 1968, págs. 101 a 119. En el libro se hace también un estudio completo de la Cámara de Moral. Sobre éste pueden verse las págs. 91 a 97.

villas, parroquias, y pueblos de cien vecinos o más y ordenaba al Juez levantar el censo de los niños en edad escolar y obligar a los padres que voluntariamente no lo hubieran hecho a que pongan los hijos en la escuela, dentro del término de un mes, después de cumplida la edad por los hijos o de fundada la escuela. Estas y otras leyes, que veremos luego, demuestran que nuestro atraso educacional no obedeció a la falta de leyes sino a incuria de los gobiernos y a los intereses de las castas dominantes, opuestos a la cultura popular.

En la Constitución Centro-Federal de 1830, en el artículo 87º, parágrafo 17, se establecía una prescripción más o menos semejante a la aprobada en Cúcuta, pero la educación pública aparecía delimitada a las universidades y colegios. En el artículo 161, parágrafo 17, de la misma Constitución, se asignaba como obligación de las provincias "Promover y establecer por todos los medios que estén a su alcance escuelas primarias y casas de educación en todos los lugares de las provincias". Tales disposiciones se repiten en términos más o menos idénticos en las Constituciones de 1857 y 1858.

Es de observar que la forma como están concebidas estas disposiciones, da una clara noción de que el Constituyente venezolano siguió considerando como función propia del Estado el ejercicio de la docencia; de allí que sólo por concesión del Estado pueden los particulares por tiempo limitado, adquirir el privilegio exclusivo para el estímulo y fomento de la educación, de las ciencias y de las artes. Quien otorga la concesión es solamente su titular y el concesionario queda sometido a las prescripciones señaladas por aquél.

El Decreto de 15 de marzo de 1837 autorizó a los Colegios Nacionales para conferir grado de Bachiller en Filosofía, arrancando tal facultad de las Universidades, que la ejercían de manera exclusiva. Para tal conferimiento el Decreto fija la obligación de haber ganado los cursos y presentado los exámenes correspondientes. Tales exámenes son rendidos ante una Junta compuesta del Rector y el Vice-Rector del respectivo Colegio y por tres miembros más, nombrados cada cuatro años por el Rector y el Vice-Rector y por el Gobernador de la Provincia, o de los jefes políticos en los cantones. Pero, en realidad, el primer Código de Instrucción Pública data del 20 de

junio de 1843. Allí se organiza la instrucción pública en Venezuela y se fija la categoría de establecimiento, asignando a las diputaciones provinciales la organización y sostenimiento de las escuelas primarias, con la expresa indicación de que deben procurar la uniformidad de la enseñanza. En ese Código se organizaban también las Universidades Nacionales.

En esta asignación de la función docente a las provincias que acusan las Constituciones y leyes nacionales reseñadas, se nota la influencia de la Constitución americana, que los constituyentes venezolanos tuvieron siempre presente. Pero las Provincias venezolanas, a diferencia de los Estados americanos, nunca hicieron preocupación central de la educación.

LIBERTAD DE ENSEÑANZA E INSTRUCCIÓN GRATUITA Y OBLIGATORIA EN VENEZUELA

Con el triunfo de la Revolución Federal en 1864, aparece por primera vez en la Constitución Nacional la libertad de enseñanza, que será protegida en toda su extensión. El poder público quedaba obligado a establecer gratuitamente educación primaria y de artes y oficios según disponía en la garantía 11 del artículo 14º, pero en el numeral 19 del artículo 43º de la misma Constitución, donde se habla de las atribuciones de la Legislatura, la Constitución asigna a éstas "Promover lo conducente a la prosperidad del País y a su adelanto en los conocimientos generales de las ciencias y de las artes".

Por Decreto Ejecutivo de 27 de junio de 1870, el General Guzmán Blanco estableció la instrucción primaria gratuita y obligatoria; y en ese Decreto, que en cierta manera reglamenta la disposición de la Constitución de 1864, a que antes hemos aludido, se estatuyó en forma precisa el control del Estado en los servicios de la educación y determinando el límite mínimo de cultura necesaria para que los ciudadanos aseguren el ejercicio de sus derechos el cumplimiento de sus deberes, "porque los conocimientos primarios son la base de todo conocimiento ulterior y de toda perfección moral". El señalamiento de esa obligatoriedad está indicando ya que el Estado asume su función docente, se aboca a la supervisión de la educación

impartida, tanto en los establecimientos públicos que sostiene y administra como en los establecimientos privados; y por ello, en el artículo 5º de dicho Decreto, se ordenaba que todo padre, madre, tutor o persona a cuyo cargo esté un niño o niña mayor de 7 años y menor de edad, está obligado a enseñarle los conocimientos necesarios o a pagar un maestro que se les enseñe, y en caso de no poder hacer ni una ni otra cosa, deberá mandarlo a la Escuela pública del lugar. El deber de los padres y tutores es fijado por el Estado, y su cumplimiento es también vigilado por éste, valiéndose para ello de la Dirección Nacional de Instrucción Primaria, a quien incumbe, por el Decreto aludido, elaborar los reglamentos de la instrucción Primaria que debe aprobar el Gobierno y el nombramiento de los Inspectores de las escuelas primarias dependientes del Poder Federal.

En las Constituciones de 1874, 1881, 1893, se conservan las disposiciones que reservan al Poder Federal la facultad de legislar sobre educación y la obligación de promover la educación popular gratuita y obligatoria para todos los venezolanos. La Constitución de 1901, en el parágrafo 22 del artículo 6º, conserva a la Nación la facultad de legislar sobre instrucción pública superior. Tanto la nación como los Estados deben establecer la instrucción primaria gratuita y obligatoria, y la secundaria, la de artes y oficios gratuitas.

Aquí el Constituyente va más lejos; hace gratuita la educación secundaria y la de artes y oficios y aun cuando en la forma legal solamente, ya que no llegó a crearse el número de establecimientos indispensables, aparecía Venezuela más adelantada que muchas naciones europeas donde la educación secundaria gratuita es de posterior creación. En el lugar respectivo de las garantías la Constitución de 1901 establecía la libertad de enseñanza y se reserva a la nación la facultad de legislar sobre educación superior. Todas las Constituciones posteriores hasta la de 1936, con pequeñas variantes, copian las disposiciones de las Constituciones a que nos hemos referido. En la Constitución de 1936 aparece en forma más amplia la función docente del Estado. Se estableció la libertad de enseñanza, pero se dijo que la educación moral y cívica del niño es obligatoria y se inspirará necesariamente en el engrandecimiento nacional y en la solidaridad humana. Y

con respecto a la obligatoriedad del Estado, señala que habrá por lo menos una escuela en toda localidad cuya población escolar no sea menor de 30 niños. Esta misma disposición se repite en la reforma constitucional realizada en el año 1945.

Ahora bien, si la educación moral y cívica del niño es obligatoria y tiene características especiales señaladas por la Constitución, para vigilar que esto se cumpla es necesario que el control de la educación en forma total se encuentre en manos del Estado, que es el único capacitado para hacer que no se violen las previsiones constitucionales.

Estas disposiciones constitucionales han sido reglamentadas e interpretadas por las leyes respectivas. Por eso en el Decreto de 24 de setiembre de 1883, para darle validez a los estudios realizados privadamente, a fin de que puedan servir para adquirir grados se hacía necesaria la presentación de exámenes para comprobar la habilidad adquirida, exámenes que eran supervigilados por el Estado, según se determinaba en los artículos 102, 103, 104 y 105 del aludido decreto. En el Decreto Reglamentario de la Educación Popular, de 22 de noviembre de 1894, se señalaba como facultad de las Juntas de Instrucción: ejercer la inspección general de la instrucción primaria en todos sus ramos, velando porque la enseñanza esté confiada a personas que reúnan las condiciones que se establecen en el mismo Decreto; y formular los programas de exámenes y el plan de estudios de las escuelas fijando las horas de trabajo y las de descanso sobre las bases pautadas en el artículo 10 de dicho Decreto.

Por Decreto del 31 de diciembre de 1898 se creó el Consejo Supremo de Instrucción Pública, presidido por el Ministro de Educación y dividido en tres secciones: Instrucción Secundaria y Superior, Instrucción Industrial y de Bellas Artes, e Instrucción Primaria, y que tenían como atribuciones formular los programas de estudio, establecer los métodos y sistemas de enseñanza que han de regir en los establecimientos públicos de instrucción, *determinar las condiciones que deben llenarse para el establecimiento de institutos particulares y vigilar el cumplimiento de las disposiciones sobre la instrucción en todos los ramos comprendidos en el aludido Decreto*.

El Código de Instrucción Pública de 18 de abril de 1904, en el libro III,

que trata "De la Enseñanza Privada", es todavía más claro en cuanto a la función docente que corresponde al Estado y a su facultad para establecer la vigilancia y control de los estudios; y así se disponía en el artículo 278 que "tanto los venezolanos como los extranjeros residentes en el territorio de la República que posean título fehaciente o notoria competencia podrán fundar planteles de educación; *pero el Gobierno se reserva el derecho de inspeccionarlos por medio de sus agentes, respecto a disciplina escolar, higiene y cumplimiento de los programas de estudios que los Directores hayan formulado*". El artículo 279 decía que: "En las escuelas y colegios particulares no se podrán cursar ciencias mayores sino en las materias correspondientes a la enseñanza primaria y al bachillerato en filosofía y letras y sus Directores estarán obligados: 1º A dar aviso al Ministerio de Instrucción Pública de que está fundado o va a fundarse el Colegio, indicando el nombre del plantel, los programas de estudio y el sistema de enseñanza; 2º A formular dichos programas de un todo idénticos a los establecidos en el presente Código; y a adoptar el mismo texto que se fije para los institutos nacionales; 3º A observar, para la matrícula de alumnos, las reglas establecidas para los institutos nacionales; 4º A no expedir certificados de matrículas ni de exámenes de materias que no estén incluidas en los programas y cuyas cátedras no se hallen en actividad en el plantel; y 5º A enviar el 16 de diciembre de cada año, al Consejo Universitario o al de instrucción respectivo, copia certificada de la nómina de cursantes matriculados con expresión de las clases de cursos; y el 1o de julio, copia también certificada, de la lista de alumnos inscritos para exámenes de fin de año y el programa de éstos, los cuales habrán de verificarse según el artículo 10 de este Código". Y el artículo 280 confería al Consejo Universitario y al Consejo de Instrucción la facultad de designar delegados para presenciar los exámenes en los establecimientos particulares; y en el 281 se concedía validez a los estudios realizados en colegios particulares adaptados a las normas del Código. En el artículo 282, el Ejecutivo Nacional, a petición del Consejo Universitario o del Consejo de Instrucción, o de oficio, *se reservaba el derecho de suspender los planteles de instrucción privada en que no se observaban estrictamente las disposiciones del Código*.

Los Códigos de 1904 y 1905, como los anteriores, dividieron la educación en pública y privada; y en el artículo 3º se establecía que la instrucción pública se regiría por las prescripciones de este Código. *La privada estará sometida a la inspección de los agentes del Ministerio de Instrucción Pública, los cuales velarán por la conservación de la unidad de la enseñanza moral y e intelectual de acuerdo con los principios de la República y de lo dispuesto en este Código*. En el artículo 251 se estatuía: "Para que los estudios hechos en los planteles particulares tengan validez académica, dichos planteles deberán seguir en aquéllos el mismo plan y orden establecido para los institutos Públicos y someterse estrictamente a todas las demás prescripciones de este Código y a los Reglamentos oficiales". También se repiten algunas de las disposiciones del Código anterior y sobre todo la relativa a la potestad ejecutiva de clausurar los establecimientos donde no se cumplan las prescripciones del Código.

En el Código de Instrucción Pública de 25 de junio de 1910 se disponía también que la instrucción privada estaría sometida a la inspección de los agentes del Ministerio de Instrucción, en lo referente a la validez académica, uniformidad en el plan de enseñanza, higiene escolar y demás disposiciones relativas a la educación privada que figuraron en los Códigos de 1904 y de 1905.

LEYES DE 1914 A 1940
JURISPRUDENCIA DE LA CORTE FEDERAL Y DE CASACIÓN

Con fecha 1o de diciembre de 1914, siguiendo instrucciones del Ejecutivo Federal, el Procurador General de la Nación, solicitó ante la Corte Federal y de Casación la nulidad del Código de Instrucción de 1910, porque, según expresaba, sus disposiciones violaban la garantía de la libertad de enseñanza. La Corte Federal y de Casación, con fecha 14 del mismo mes y año, dictó sentencia en la cual, acogiendo las argumentaciones del Procurador General de la Nación, declaraba la nulidad de los artículos pedidos y establecía en los considerandos de la sentencia, con excesiva ligereza y falta de estudio, que el Código vulneraba la libertad de enseñanza al extender su

radio de acción a la enseñanza privada, respecto de la cual no cabe otra reglamentación que la concerniente a la higiene, a la moralidad y al orden público; porque somete a la enseñanza privada a la vigilancia del Ministerio de Instrucción Pública con fines restrictivos de la libertad de enseñanza, limitando así los estudios privados; porque impone programas y prescripciones referentes a los exámenes en los institutos particulares y monopoliza en favor del Estado el establecimiento de escuelas normales; porque se reglamenta la enseñanza privada y hace obligatorios los exámenes en los colegios públicos y privados; porque somete la enseñanza suministrada por los Estados y Municipios a las mismas restricciones de programa y textos y subordina a inspección a todos los institutos de enseñanza, *aun los particulares*, y exige aptitudes y preparación especial para el ejercicio de la docencia.

En la Memoria presentada por el Ministerio de Instrucción Pública, doctor Felipe Guevara Rojas, al Congreso Nacional en el año de 1915, se defendía el pronunciamiento de la Corte, que había solicitado, alegando que el monopolio de la educación por el Estado, en vez de ser favorable, era perjudicial para los fines que se proponía. Pero tan absurdo pronunciamiento y tan calurosa defensa vino a demostrarse después que eran completamente errados, ya que el régimen posterior de absoluta libertad, propugnado por el Ministro Guevara Rojas, determinó una serie de irregularidades que convirtió la educación privada en desorden y especulación, en que los títulos se dispensaban como favor o se compraban por quienes tenían capacidad económica para adquirirlos. Médicos, abogados, ingenieros fueron graduados sin los conocimientos necesarios, con grave daño para la función social que el profesional sabio y honesto desempeña dentro de una colectividad bien organizada.

La declaratoria de nulidad del Código de instrucción de 1910, determinó la aprobación de una serie de leyes, que si bien inspiradas y mejor estudiadas que las anteriores, desde el punto de vista estrictamente pedagógico, introducían en el país un sistema de libertad absoluta en la educación que no estaba de acuerdo con nuestras tradiciones, ni se avenía con la modalidad especial de la psicología del pueblo venezolano, ni mucho menos se

acordaba con la evolución de las ideas de política educacional aplicadas en el mundo entero. En estas leyes, sin embargo, se conservó el control absoluto de los exámenes que se ejercía por intermedio del Consejo Nacional de Instrucción, organismo a quien competía realizar los exámenes desde la educación primaria hasta la superior, impartida ésta en escuelas especiales por estar cerrada la Universidad.

Muerto el doctor Guevara Rojas hubo necesidad de hacer una rápida revisión de los principios de libertad absoluta formulados en las leyes por él redactadas, para volver al principio del control y supervigilancia del Estado sobre la educación, y las leyes posteriores, hasta la Orgánica de 1924, que eliminó la libertad de estudios instaurada por el doctor Guevara Rojas, tornaron a poner orden en la desatentada manera como venían funcionando los colegios particulares.

Por la misma época, o un poco después, en 1924, la Suprema Corte de Estados Unidos, anuló una ley del Estado de Oregón porque forzaba a los niños a recibir instrucción "únicamente de los maestros públicos", lo que no era cierto. En la sentencia redactada por el juez, Sr. Mc Reynolds se decía: "la teoría fundamental de libertad en que descansan todos los gobiernos de la Unión, excluye cualquier facultad general del Estado para uniformar a sus niños obligándolos a aceptar instrucción de los maestros públicos únicamente. El niño no es una mera criatura del Estado; quienes lo sustentan y dirigen su destino tienen el derecho y el supremo deber de comprenderlo y prepararlo para otras obligaciones".

Comentando esta sentencia dice Sidney Hook que: "el reconocimiento de que hay múltiples fuentes y formas de educación en una democracia no debe ser interpretado demasiado ingenuamente. No impide al Estado democrático tomar medidas para salvaguardar la integridad del sector público de la educación, contra los esfuerzos por parte de grupos particulares, religiosos o seglares, para inyectar sus dogmas en el contenido de la educación"[22].

La ley aprobada en el año de 1940 es clara y precisa sobre la función

22. Sidney Hook, *Ob. cit.*, págs. 109 y 110.

docente que corresponde al Estado: fija los principios generales y asigna finalidades a la educación que antes no estuvieron claras en nuestras leyes; define en una forma precisa el proceso educativo y la función que en él corresponde a los maestros y al Estado; y concede a los particulares el derecho a fundar cátedras y establecimientos educacionales dentro de las prescripciones establecidas por la ley. Esta ley está inspirada en numerosos proyectos, más de cuatro, presentados a las Cámaras Legislativas desde 1936 y en cuya redacción participé junto con varios maestros, y muchas de las disposiciones del proyecto original presentado por el Ministerio, fueron modificadas por mí en las discusiones de la Cámara del Senado, de la cual formaba parte como Senador por el Estado Nueva Esparta.

NUEVA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE FEDERAL Y DE CASACIÓN

Valiéndose de los alegatos de la sentencia de la Corte Federal y de Casación de 1914 los contrarios de la función docente del Estado y de la subordinación a éste de las actividades educacionales, recurrieron a ese Supremo Tribunal para solicitar la nulidad de la Ley de 1940. La Corte, en una sentencia de meduloso contenido, de cuidadoso estudio, a diferencia de la sentencia de 1914, en la que campea la ligereza, dejó establecida una doctrina clara y precisa de la función docente del Estado Venezolano, no obstante algunas apreciaciones fuera de lugar. El fallo se fundamenta en la más moderna doctrina jurídica, que pone por encima del interés particular los supremos intereses de la colectividad, y asienta que la educación es una función social ejercida por el Estado para poner a los individuos en capacidad de cumplir sus deberes y de reclamar sus derechos, que es norma de la actividad de todo ciudadano en un país democrático, lo que sólo puede lograrse cuando el individuo tiene una conciencia formada dentro de un ambiente de solidaridad.

Establece el fallo que siendo el Estado un todo armónico, que tiende a la felicidad general, no se concibe que persiguiendo ese fin pueda regular para sí el juego de sus actividades en materia educacional, estableciendo requisitos para el ejercicio de la función docente que le compete y regla-

mentando los estudios por él suministrados, y en cambio, no le esté permitido intervenir en la enseñanza impartida por los particulares para someterla a la misma regulación, al mismo control y a las mismas exigencias establecidas para sus propios institutos. "Si eso sucediera —arguye la Corte— querría decir que en materia de educación, el Estado no tiene los mismos derechos que los particulares, lo cual es una concepción absurda, un contra principio repugnante, pues siendo el Estado precisamente quien debe regular las actividades de todos sus miembros no se explica cómo las suyas propias puedan estar supeditadas a éstas".

En esa misma sentencia se afirma que si es misión natural del Estado procurar el bienestar general y la prosperidad de los administrados, es lógico que intervenga en la organización de la enseñanza, con derecho y por deber, a fin de satisfacer las aspiraciones ciudadanas, consagradas por la ley, de enseñar y aprender en forma más adecuada, atendiendo a que la instrucción sea adquirida por todos, siquiera en el mínimo indispensable, y, sobre todo, velando porque la educación no sea desvirtuada en sus fines naturales, cuales son la convivencia y solidaridad entre los componentes del núcleo social. En virtud de todas estas obligaciones, el Estado, a la vez que promueve la creación de establecimientos privados de educación, crea los suyos propios, y en todos debe velar por el orden y la moralidad, por la diversificación de la enseñanza y por la capacitación de los individuos para desempeñarse luego como miembros de la sociedad. En consecuencia, el Estado tiene el derecho y el deber de ejercer el control de eficiencia sobre todos los establecimientos educacionales y de procurar la unidad de enseñanza impartida, a fin de formar personalidades armónicas dentro de la colectividad, compenetradas de sus deberes humanos y coadyuvantes dentro de la igualdad más completa. "La educación es un servicio público por el cual el Estado hace disfrutar a todos los ciudadanos de la libertad de enseñanza, sin que esta concesión ni esta garantía puedan significar de ninguna manera la "renuncia" por parte del Estado de la facultad inmanente de que está investido para regular la educación con arreglo a los superiores intereses del país … La intervención del Estado en materia de educación obedece a razones, fundamentales, porque la enseñanza desempeña en las activida-

des de un país y en su destino, el más ingente papel, ya que en ello le va su seguridad y hasta su propia vida".

A pesar de las afirmaciones tan rotundas que contiene la aludida sentencia, el empleo de algunas expresiones tendientes a desvirtuar conceptos de los impugnadores de la ley, podrían conducir a una apreciación falsa de los alcances, del sentido y naturaleza de la función docente del Estado. En efecto, en la dicha pieza jurídica se dice: "La intervención es concepto distinto de la noción del monopolio. Una cosa es arrogarse el derecho exclusivo sobre la enseñanza y otra es intervenir en ella para regularla, estableciendo los requisitos indispensables iguales para todos, sin distinción de personas ni grupos, pues el mismo Estado queda sometido a ellos. De ahí que mientras el Estado o algún particular, cualquiera que sea la clase a que pertenezca, no se arrogue el derecho exclusivo de enseñanza, es ocioso hablar de violación de la garantía constitucional".

La aseveración precedente expresa una concepción deformada de los derechos de la colectividad en cuyo nombre y salvaguardia actúa el Estado en educación. Este no interviene como el árbitro en un partido de foot-ball, para hacer respetar la norma pero sin participar en el juego, sino que su participación es activa. El Estado no se arroga derechos exclusivos en la educación. Por el contrario los ejerce en nombre de su titular que es la colectividad, con la cual se identifica y en veces se confunde. Algunos de los requisitos que el Estado establece para el ejercicio de la función docente que le compete, tienen el carácter de normas técnicas, y es como tales que obligan tanto a éste como a los particulares en educación sin que ello quiera decir que los derechos de estos en educación sean iguales a los del Estado, porque, como hemos dicho antes, aquellos actúan por delegación y como colaboradores en una función pública, colaboración que el Estado acepta y solicita para cuyo ejercicio estableció la libertad de enseñanza, que no puede tener sentido diferente de aquél que le confiere su propia finalidad y que, como ya vimos, no puede significar renuncia por parte del Estado a la facultad inmanente de que está investido para regular y administrar la educación, con arreglo a los supremos intereses del país. Si en realidad monopolio e intervención son conceptos diferentes, el concepto de aquél, que

envuelve un significado eminentemente económico, no puede aplicarse con propiedad a la administración por el Estado de la educación, gestión en la cual está ausente toda idea de venta, como expresa la etimología de la palabra que indica "la venta por uno sólo con exclusión de los demás". Aun cuando su significado se extiende actualmente más allá de lo que expresa la etimología, nunca puede utilizarse con propiedad fuera del terreno económico. León Say, en su *Dictionnaire des Finances*, define el monopolio como "El privilegio exclusivo acordado, ya al Estado, ya a las asociaciones, ya a los particulares, de fabricar, explotar o vender ciertos productos. Hay igualmente monopolio cuando la ley reconoce y reserva a las personas que ella designe el privilegio exclusivo de ejercer profesiones determinadas y a soportar ciertas cargas". Esa definición no se compadece con la gestión del Estado en educación, que no tiene significado económico, en el sentido netamente comercial del vocablo, ya que esta gestión, a diferencia de lo que acontece con otros servicios públicos, proporciona gastos que no se recuperan en la forma corriente de ingresos fiscales, porque se trata casi universalmente de un servicio gratuito. Además, si como en la misma sentencia se dejó establecido el Estado interviene en la educación del pueblo, *con derecho y por deber*, no podría decirse que el ejercicio de ese derecho y el cumplimiento de ese deber, aun reservándose en forma exclusiva la facultad de enseñar, no asume características de monopolio, como no lo tiene el ejercicio de las funciones policiales, en el cual actúa el Estado como titular de derechos y obligaciones que emanan de su propia naturaleza.

Por otra parte, cuando el particular actúa en educación, como todo el que interviene en un servicio público, está sometido siempre a una norma general establecida en beneficio de la colectividad, norma considerada necesaria para el fiel cumplimiento de los fines que con el servicio se persigue. Intervención y monopolio tienen sentido diferente y el significado de éste no alcanza aplicación en la educación administrada, dirigida y regulada por el Estado aun en forma exclusiva, como dijimos antes.

La sentencia de la Corte Federal y de Casación de 1940 en lo fundamental y descartadas algunas consideraciones de orden secundario, ha venido a restablecer el equilibrio retornando el orden en materia educacio-

nal y diciendo a los ciudadanos que contra los supremos intereses de la colectividad no pueden primar los intereses de personas o de grupos.

CONSTITUCIÓN DE 1947

La Constitución de 1947, estableció por primera vez en Venezuela, un conjunto de principios que formulan el derecho a la educación de todos los venezolanos. Es en esa Constitución donde se acogen las garantías sociales con mayor amplitud que en ninguna otra Constitución del Continente: derecho a la familia, a la salud, y a la seguridad social, a la educación y al trabajo.

Los principios sobre educación fueron aprobados sobre una proposición formulada por la Federación Venezolana de Maestros en su X Convención, celebrada en Margarita, en agosto de 1946, según una ponencia que allí presenté. En esa Constitución se garantiza, artículo 53, el derecho a la educación de todos los venezolanos y se establece que *La educación es función esencial del Estado*, el cual estará en la obligación de crear y sostener instituciones y servicios suficientes para atender a las necesidades educacionales del país y proporcionar al pueblo venezolano los medios indispensables para la superación de su nivel cultural.

En este artículo se deja establecido de manera incontrovertible el principio del Estado docente en forma como nunca se había hecho en el país, al declarar la educación función esencial del Estado.

El artículo 55 garantiza la libertad de enseñanza, por lo cual "Toda persona natural o jurídica puede dedicarse libremente a las ciencias o a las artes, y fundar cátedra y establecimientos para la enseñanza de ellas, *bajo la suprema vigilancia del Estado, con las limitaciones y dentro de las condiciones de orientación y organización que fije la Ley*".

La libertad de enseñanza así concebida aparejaba sometimiento a las condiciones establecidas por el Estado en posesión de derechos inmanentes para regir la educación.

En el mismo artículo 55 se decía, en nuestro concepto de manera innecesaria que "El Estado podía establecer como función exclusivamente

suya la de formar el profesorado y el magisterio" y decimos que innecesaria porque en posesión el Estado de la función esencial de la educación y establecido que la libertad de enseñanza se ejercía con las limitaciones y *dentro de las condiciones de orientación* y organización que fije la ley, tal disposición era inoficiosa. Porque no se trataba entonces de un derecho facultativo sino de una potestad que el Estado podía ejercer en la forma que lo creyese conveniente. En efecto así lo dejó establecido al aprobar la Ley de Educación de 1948. A pesar de que el artículo 54 decía que toda persona natural o jurídica puede dedicarse libremente a las artes y fundar cátedras y establecimientos para la enseñanza, el artículo 57 establecía limitativamente quiénes podían ejercer la docencia, cuando disponía: "La educación debe estar a cargo de personas de idoneidad docente comprobada de acuerdo con la Ley". Esto indica que no todas las personas tenían libertad de enseñanza. Este derecho alcanzaba sólo a los debidamente capacitados según la Ley.

El artículo 54 fijaba las normas de organización de la escuela unificada al indicar que "La educación nacional, será organizada como un proceso integral, correlacionado en sus diversos ciclos y estará orientada a lograr el desarrollo armonioso de la personalidad humana, a formar ciudadanos aptos para la vida y para el ejercicio de la democracia, a fomentar la cultura de la Nación, y a desarrollar el espíritu de solidaridad humana".

Clara expresión de la potestad docente del Estado este artículo postula un sistema organizativo y los fines de la educación que no pueden ser dejados a la libre iniciativa de los particulares.

Afirmación de la potestad docente del Estado y de su condición de guardián del tesoro cultural de la nación es el artículo 59, según el cual "la riqueza artística e histórica del país estará bajo el control y salvaguardia del Estado, de acuerdo con la Ley". Esa potestad se justifica porque esa riqueza sirve además como vehículo de educación y contribuye a la formación de una conciencia nacional influida fuertemente por los valores artísticos e históricos de nuestro patrimonio.

LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN DE 1948

La Ley Orgánica de Educación de 1948, desarrolla y reglamenta las disposiciones sobre educación de la Constitución de 1947 en relación con los postulados del Estado docente en una forma muy amplia. En su artículo 1º confirma que "La educación es función esencial del Estado y todos los habitantes de la República tienen el derecho de recibirla gratuitamente en los planteles oficiales". En su artículo 6º repite la forma constitucional sobre libertad de enseñanza y fija que esa libertad se ejercerá de acuerdo con los principios en la misma ley establecidos. El artículo 8o ordena que "La enseñanza en todos los establecimientos del país, cualquiera que sea su naturaleza, debe ser impartida en castellano, excepto la de idiomas extranjeros. Los registros y libros reglamentarios, la documentación correspondiente y los expedientes de administración, deben llevarse y redactarse en castellano". Para la afirmación de la nacionalidad venezolana, el artículo 9º repite una disposición vigente en Venezuela desde la ley Orgánica de Educación de 1924, que establece la enseñanza de las materias vinculadas a la nacionalidad sólo deberán ser impartidas por profesores venezolanos, pero exceptuaba de ese requisito a la enseñanza impartida en los institutos pedagógicos y en los de la Educación superior, en razón de que en estos últimos, formada ya la conciencia del estudiante no podría ser desviada por la influencia de un profesor extranjero.

También confirma esta ley la tradicional obligación en que están los establecimientos de educación privada de inscribirse en el Ministerio de Educación, pero están exentos aquellos que no aspiran a expedir certificados o títulos válidos. Los que aspiraban a la validez de sus estudios debían solicitar la autorización del Ministerio de Educación.

Disponía la Ley, artículo 105 que "Los directores, propietarios o representantes de cualquier centro de educación privada en el cual no se cumpla lo prescrito en la Ley y sus reglamentos serán sancionados, según la gravedad de la falta, con amonestación privada, amonestación pública, multa de 200 a 500 bolívares o clausura temporal o definitiva del establecimiento". En el artículo 106 se ordenaba que "Los establecimientos de educación pri-

vada en los cuales se atente contra los principios fundamentales de la democracia y la nacionalidad venezolana, serán clausurados definitivamente, sin perjuicio de las sanciones establecidas en el Código Penal.

El artículo 92 establecía que sólo el Estado otorga certificados, títulos y diplomas oficiales.

Clara y precisa era la Ley Orgánica de Educación de 1948 sobre la función docente del Estado y al confirmar disposiciones tradicionales sobre el régimen educativo prescribía, artículo 62: "La enseñanza de los establecimientos oficiales, como así mismo la de los privados que aspiran a la validez legal de sus estudios, se rige por los planes de estudio y programas que dicte el Ministerio de Educación Nacional" y luego en el artículo 63 "El tiempo de trabajo del año escolar, los períodos de vacaciones, las fechas de apertura y clausura de cursos y todo lo relacionado con la organización de las actividades educativas, será materia de reglamentación por parte del Ministerio de Educación Nacional; y habrá de considerarse, para tal objeto, las peculiaridades de vida y las condiciones de trabajo de las distintas zonas del país".

LEY DE EDUCACIÓN DE 1955

La ley vigente de educación conserva los principios tradicionales sobre la función docente del Estado, aunque en algunos casos pone menos énfasis que la ley de 1948. No habla de la educación como función esencial del Estado, pero establece los fines de la educación en el artículo 1o. En su artículo segundo dice que "El Estado, por órgano del Ejecutivo Nacional, ejerce la supervisión de los establecimientos docentes a fin de que en ellos se cumplan los objetivos que aquél asigna a la Educación, las exigencias del orden público y moral, las buenas costumbres, la higiene y los requisitos consagrados por esta ley y sus reglamentos". Establece como obligatoriedad la enseñanza en Castellano, la inscripción de los planteles, pero sólo para los que enseñan en jardines de infancia y educación primaria, aunque indica que los planteles que aspiren al reconocimiento de sus estudios deberán obligatoriamente solicitar inscripción con dos meses de anticipación al inicio del año escolar (Art. 45). Pena con clausura a los estableci-

mientos que violen el artículo 6º, es decir, aquellos que permitan durante la realización de tareas escolares propaganda política o de doctrinas contrarias a los principios de la nacionalidad. Igualmente serán clausurados los planteles privados de educación donde se vulneren los principios fundamentales de la nacionalidad (Art. 127). Son penados con pena de clausura por un año los planteles privados que supriman, durante el año, sin autorización del Ministerio de Educación, cursos para los cuales hubieren aceptado alumnos.

Todo lo relativo al año escolar, horarios, vacaciones, libros de estudios y cuanto a la enseñanza se refiere, lo deja la Ley al cuidado del Reglamento.

CONSTITUCIÓN DE 1961, VIGENTE

La Constitución vigente, como la de 1947, establece entre las garantías sociales las que refieren a la educación, en seis artículos, del 78 al 83, ambos inclusive. Sin embargo no declara la educación función esencial del Estado, sino que ello se deduce del contenido de los artículos citados. Declara la educación derecho de todos y pone a cargo del Estado la obligación de "crear y sostener escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso a la educación y a la cultura, sin más limitaciones que los derivados de las vocaciones y aptitudes".

Declara gratuita la educación en todos sus ciclos, cuando es impartida en Institutos oficiales, pero faculta para establecer excepciones en la educación superior y en la especial, cuando se trate de personas provistas de recursos (Art. 78).

Consagra la libertad de enseñanza cuando dice: "Toda persona natural o jurídica podrá dedicarse libremente a la ciencia o a las artes, y, *previa demostración de su capacidad, fundar cátedras y establecimientos educativos, bajo la suprema inspección y vigilancia del Estado*". Como la Constitución de 1947 la vigente requiere para el ejercicio de la libertad de enseñanza demostración de capacidad y aún así estará bajo la vigilancia del Estado, requisito fundamental del ejercicio de la potestad del Estado Docente.

El artículo 80 establece los fines de la educación venezolana y prescribe

que "El Estado orientará y organizará el sistema educativo para lograr el cumplimiento de los fines aquí señalados".

Esta disposición indica que ninguna persona particular puede intervenir en la organización y orientación del sistema educativo, porque ésa es función inherente del Estado que tiene la educación como una de sus atribuciones esenciales. También dispone la Constitución, artículo 81 que: "La educación estará a cargo de personas de reconocida moralidad y de idoneidad docente comprobada, de acuerdo con la Ley". La Ley garantizará a los profesionales de la enseñanza su estabilidad profesional y un régimen de trabajo y un nivel de vida acordes con su elevada misión".

Este artículo, que es copia modificada ligeramente del artículo 57 de la Constitución de 1947, indica las condiciones para el ejercicio del magisterio en las escuelas públicas y privadas y la estabilidad y garantías del régimen de trabajo no se refiere solamente a las escuelas públicas, sino que las abarca a todas, por lo cual el maestro privado estará protegido en sus derechos y prerrogativas, como una consecuencia de la función previsiva del Estado Docente.

Las disposiciones sobre educación de la Constitución vigente, como he dicho es adaptación de las respectivas de la Constitución de 1947, se estamparon en el texto actual sobre un memorándum que presenté a la Comisión que redactaba el proyecto y de la cual formaba parte.

Afirmado ha quedado, como en la mayoría de los países de Europa y de América, que la educación es función propia y esencial del Estado, quien la ejerce directamente o recurriendo a la colaboración de los particulares, que en este caso estarán en la obligación de someterse a las prescripciones fijadas por la sociedad, que es a quien interesa la educación como servicio público fundamental.

BIBLIOGRAFÍA

ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA: *El Pensamiento Constitucional Hispanoamericano hasta 1830*. Sesquicentenario de la Independencia. Cinco tomos. Caracas, 1961.

ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN NACIONAL. Publicaciones de la Sociedad Venezolana de Maestros de Instrucción Primaria, 1936.

Simón BOLÍVAR : *Obras completas*. Tomo II, Editorial Lex. La Habana, 1947.

Georges BURDEAU: *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. Libraire Générale de Droit et Jurisprudence. Paris 1976.

_____:*Les libertés Publiques*, *quatrième édition*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. Paris 1972.

DIARIO AHORA: de Caracas, del 11 de mayo de 1939, de 25 de mayo de 1939, de 30 de mayo de 1940 y del 26 de septiembre de 1940.

DIARIO DE SESIONES DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE: La Habana, Cuba. 1940.

DIARIO EL NACIONAL: de Caracas, viernes 14 de enero de 1972.

Hermán HELLER: *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica, México, 1942.

Sidney HOOK: *Educación para una Nueva Era*. Editorial Norma. Cali, Colombia, 1967.

Robert M. HUTCHIN.: *Aprendizaje y Sociedad*. Monte Ávila Editores C. A. Caracas, 1969.

Jorge JELLINEK: De la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Estudios de Historia Constitucional Moderna. Edit. Nueva España, S. A. México, 1945.

W. H. KILPATRICK: *Educaçao para uma civilizaçao en mudança*. Segunda Ediçao. Ediçoes Melhoramento. São Paulo. Brasil.

V. I. LENIN: El Estado y la Revolución. Obras escogidas, en 2 tomos. Edic. en lenguas extranjeras. Tom. II. Moscú, 1948.

Lorenzo LUZURIAGA: Documentos para la Historia Escolar de España. Tomo I, Madrid 1961.

Historia de la Educación Pública. Editorial Losada. Buenos Aires 1943.

Karl MANNHEIM: *Diagnóstico de Nuestro Tiempo*. Fondo de Cultura Económica. México.

José MARTÍ: *Obras completas*, Tomo II, Lex, La Habana, 1946.

I. PINO SAAVEDRA y A. R. MUNIZAGA: Crisis de la Universidad. Edic. Extra. Santiago de Chile, 1932.

Luis B. PRIETO F.: *El Magisterio Americano de Bolívar*. Editorial Artes. Caracas, 1968.

_____:*Problemas de la Educación Venezolana*. Publicaciones de la Federación Venezolana de Maestros. Imprenta Nacional. Caracas, 1947.

_____:*Humanismo Democrático y Educación*. Edit. Las Novedades, Caracas, 1968.

R. H. TAWNEY: *La Igualdad*. Fondo de Cultura Económica. México.

Fermín TORO: Reflexiones sobre la Ley de 10 de abril de 1834 y otras obras.

José Antonio UBIERNA y EUSA: *De la Función Docente del Estado*. Hijos de Reus. Editores. Madrid, 1917.

LA EDUCACIÓN EN LAS CONSTITUCIONES AMERICANAS

LA EDUCACIÓN EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS SIGLOS XVIII Y XIX

La educación ha ganado categoría para figurar en las Constituciones modernas como derecho fundamental en la vida del hombre, mediante un proceso que le ha ido asignando gradualmente efectos en las transformaciones de la vida social, económica y política.

Nuestro Continente es llamado, con razón, el Continente de las Constituciones, porque en el último cuarto del siglo XVIII vio aparecer en los Estados Unidos de Norteamérica la primera Constitución escrita, germen fecundo de la organización de los Estados modernos, universalizada luego con el prestigio que confirió a tal documento la Revolución Francesa pocos años después. Pero la Constitución norteamericana, a diferencia de la francesa, que le siguió, no contenía una Tabla de los Derechos del Hombre, aun cuando estos estaban allí expresados en las prohibiciones y limitaciones impuestas al Estado frente a la vida del individuo.

Sin duda alguna fue la Tabla de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, inscrita en el pórtico de la Constitución Francesa, la que dio valor de norma legal a las que eran aspiraciones de la época en el pensamiento de los filósofos y pensadores, en las preocupaciones de los pedagogos y en las luchas de los políticos. La libertad, no ya como práctica sino como cristalización jurídica, toma cuerpo en el texto legal, con el prestigio de una autoridad que la impone y la hace respetar. Según el decir de Jellinek

"gracias a la declaración de los derechos es como se ha formado con toda amplitud, con el derecho político, la nación, hasta entonces sólo conocida en el derecho natural, de los derechos subjetivos del miembro del Estado frente al Estado todo"[1].

CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

Si bien es cierto que en la Constitución norteamericana no aparece una declaración de Derechos, como en las Constituciones francesas de 1789, 1791 y 1793, en las Constituciones de los Estados que formaron la Confederación Americana, esas declaraciones tienen un valor preferente y algunas fueron previas a la propia Constitución Nacional de Norte América. Son notables la del Estado de Virginia, que según algunos fue el modelo que inspiró la declaración francesa, la del Estado de Massachusetts y la del Estado de Maryland, pero tanto en estas Constituciones estatales como en aquellas nacionales de Francia, los derechos preferentemente garantizados eran la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión. Los localismos y el individualismo presentes confirieron derechos a los Estados que impidieron la organización de un sistema central de educación en la recién creada nación estadounidense. Sin embargo, "los fundadores de la Nación, afirma H. G. Good, consideraron el problema de la educación como una cuestión política y la trataron como una fase de la política pública". A su juicio "la educación era un medio de conservar la libertad, asegurar la unidad, fomentar la buena ciudadanía y desarrollar los recursos de la educación y del pueblo". Según ellos, continúa diciendo Good, "la educación ayudaría a conservar la unión de los Estados, un pueblo unido y un gobierno republicano"[2].

---

1. Jorge Jellinek. *De la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. Estudios de Historia Constitucional Moderna. Editorial Nueva España, S. A. México, 1945.
2. H. G. Good. *Historia de la Educación Norteamericana*. Biblioteca Clásicos y Modernos de Educación. UTEHA, México, 1966.

CONSTITUCIONES FRANCESAS DE 1791 A 1793

En Francia, bajo la influencia de las ideas de Talleyrand, en la Constitución de 1791 se dejó establecido que "será creada y organizada una Institución Pública, común a todos los ciudadanos, gratuita respecto a las partes de la enseñanza indispensable para todos los hombres y cuyos establecimientos serán distribuidos gradualmente en una relación combinada con la división del reino", y en la redacción que se dio a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, el 24 de junio de 1793, se decía: "La instrucción es necesaria a todos. La sociedad debe favorecer con todo su poder los progresos de la razón pública y poner la instrucción al alcance de todos" (Art. 22). La escueta formulación de la Constitución revolucionaria de Francia y de su declaración sobre los derechos del Hombre y del Ciudadano, contenían todo el idealismo de los hombres de la Revolución, formulados en discursos y proyectos de alcances que han trascendido hasta nuestros días y han servido de inspiración a los grandes movimientos renovadores de la educación en el mundo. En efecto, Mirabeau, Talleyrand, Condorcet, Robespierre, Lakanal, Lepelletier Danau, dejaron en el "diario de Debates de la Convención" la impronta de su pensamiento. Se les critica que se quedaron en proyectos y que nada efectivo hicieron para superar el caos educativo de Francia en los finales del siglo XVIII.

Mirabeau, a quien sorprendió la muerte en pleno trabajo de la Convención en 1791, dejó escritos cuatro discursos, o proyectos de discursos, sobre la educación nacional, que no llegó a pronunciar. En esos discursos habla de los peligros de la ignorancia. Así decía, para fustigar a los que explotaban la ignorancia del pueblo: "Los que quieren que *el hombre del pueblo no sepa leer ni escribir*, sin duda han formado un patrimonio con su ignorancia y sus motivos no son difíciles de estimar. Pero no saben que cuando se ha hecho del hombre un animal bravío, se expone uno a verlo a cada instante transformado en bestia feroz. Sin luces no hay moral".

Pero los inspiradores de los grandes planes educativos fueron Talleyrand y Condorcet, pues los otros planes sometidos a la Asamblea

los seguían o complementaban solamente, cuando no los mutilaban para presentar sólo un aspecto de ellos.

Para Talleyrand, a "Fin de que la voluntad general sea recta es preciso que sea esclarecida e instruida" y agregaba luego: "Después de haber dado al pueblo el poder debéis enseñarle la sabiduría … La instrucción es el contrapeso necesario de la libertad. La ley, que de hoy en adelante es obra del pueblo, no debe estar a merced de las opiniones tumultuosas de una multitud ignorante".

La Memoria de Condorcet presentada a la Asamblea Legislativa el 20 y el 21 de abril de 1792 pasa por ser el más acabado y novedoso monumento educativo de la Revolución. En el proyecto de Condorcet se proponía una educación universal, gratuita, aun cuando no concibió esa educación como obligatoria: "Una constitución libre, decía Condorcet, que no correspondiese a la instrucción universal de los ciudadanos, se destruiría por sí misma después de algunas tempestades y degeneraría en una de estas formas de gobierno que no pueden conservar la paz en medio de un pueblo ignorante y corrompido". En otra parte, como todos los revolucionarios, Condorcet señala la estrecha relación entre moralidad e instrucción. "La instrucción, decía, es la única que puede hacer que el principio de justicia, que establece el orden en la igualdad de los derechos, no esté en contradicción con otro principio que prescribe no dar a los hombres sino los derechos cuyo ejercicio no tiene peligro para la sociedad". Para Condorcet, además, la instrucción es el medio más poderoso para apresurar el progreso. Estas palabras parecen resonar en los oídos de los hombres de ahora, enfrentados al subdesarrollo y a la necesidad de formar hombres capaces de superarlos.

LA EDUCACIÓN EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DE LA UNIÓN AMERICANA

En la Constitución norteamericana la educación quedó librada a la iniciativa de los estados federales, como dijimos más arriba. De las once constituciones estatales dictadas primero, seis contenían disposiciones relativas a la educación. La Constitución de Pensilvania de 1776 disponía en su artí-

culo 44 que "una escuela o escuelas serán establecidas en cada jurisdicción por la asamblea para la adecuada instrucción de la juventud, a bajo precio; y toda la enseñanza útil será debidamente alentada y fomentada en una o más universidades". La Constitución de Carolina del Norte, en el mismo año de 1776 incorporó esta disposición de Pensilvania, con ligeras variantes y el año siguiente 1777 la adoptaban también las Constituciones de Vermont y Georgia.

En el año de 1790, Pensilvania dicta una segunda Constitución en la cual se fue más lejos, pues encargaba a la asamblea *una educación gratuita para los pobres*, mientras en la primera sólo se hablaba *de una instrucción de la juventud a bajo precio*. La reforma de 1838 confirmó y amplió el contenido de esta disposición.

Bajo la inspiración de las ideas de John Adams, el Estado de Massachusetts dicta, en su Constitución de 1780, la más amplia disposición sobre educación, al considerar el saber y la cultura, junto con la virtud, como necesarias para la conservación de los derechos y de las libertades. Por primera vez se habla de extender las oportunidades y ventajas de la educación con las diversas partes del país y entre las diferentes clases del pueblo, fijando la obligación de atender a las escuelas públicas y estimular las privadas, como de otras actividades tendientes a la creación de virtudes cívicas y de hábitos de trabajo y de "todos los efectos sociales y sentimientos generosos entre el pueblo".

La disposición de la Constitución de Massachusetts decía así: "El saber y el conocimiento, tanto como la virtud, difundidos universalmente en el conjunto del pueblo, son necesarios para la conservación de sus derechos y libertades; y como éstos dependen de extender las oportunidades y ventajas de la educación en las diversas partes del país, y entre las diferentes clases del pueblo, será deber de la legislatura y magistrados en todos los períodos futuros de esta comunidad fomentar los intereses de la literatura y las ciencias y todos los seminarios de ellas, especialmente el Colegio de Cambridge (posteriormente convertido en Universidad de Harvard), las escuelas públicas y las escuelas de gramática en las ciudades; estimular a las sociedades privadas y a las instituciones públicas con recompensas e inmunidades

para la promoción de la agricultura, arte, ciencia, comercio, oficios, manufacturas y una historia natural del país; favorecer e inculcar los principios de humanidad y benevolencia general, la caridad pública y privada, el trabajo y la frugalidad, la honradez y la puntualidad en sus trabajos; la sinceridad, buen espíritu y todos los afectos sociales y sentimientos generosos entre el pueblo". Como se ve, Adams trazaba en este artículo, aprobado en la Constitución de Massachusetts, todo un programa de acción educativa de largos alcances.

Por su lado Jefferson redactó en 1779 el plan de educación para su Estado de Virginia, en el cual se establecía una escuela primaria para cada centenar de familias, controladas públicamente y sostenidas por parte del público; gratuitas durante los tres primeros años. Cada diez escuelas tendrían un inspector que debía ser persona "eminente por su saber, integridad y fidelidad al Estado". El proyecto de Jefferson no fue aprobado por la legislatura sino en 1796, pero en forma optativa.

En 1816, la Constitución de Indiana admitió que la legislatura está "obligada a estimular por ley un sistema general de educación que en graduación ascendente regularía desde las escuelas municipales a la Universidad del Estado y en donde la enseñanza será gratuita e igualmente abierta a todos". En esa forma se enunciaban los principios de la escuela unificada que a más de ciento cincuenta años de distancia, aún están lejos de su cabal cumplimiento, en Estados Unidos y en mucho mayor grado en los otros países del mundo.

EL SISTEMA DE LAS LIBERTADES NEGATIVAS EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS SIGLOS XVIII Y XIX

Las declaraciones de derechos constitucionales de los siglos XVIII y XIX surgidas de una reacción contra el estado absolutista, que había convertido al individuo en simple cosa, están impregnadas de un tono idealista. Se consideraba que para asegurar la libertad del hombre era suficiente con restringir en la ley la interferencia del Estado en la vida del individuo. Los revolucionarios franceses: Mirabeau, Talleyrand, Condorcet, opusieron un

liberalismo terco a la intervención del Estado. Llegaron a negar la educación obligatoria porque limita la libertad del hombre. Se trataba de las libertades negativas, que circunscribían su eficacia, en su mayor parte, a un no hacer del Estado para que el individuo pudiera manifestarse. Los derechos del Hombre fueron concebidos como potestades innatas del individuo y el Estado aparecía como una organización surgida para protegerlos. La Ley vendría a ser la forma de garantizar el ejercicio de sus derechos. Se consideraba que por la ley el ciudadano aseguraba su derecho a la libertad negativa. Pero en los tiempos que corren, como expresión de otras preocupaciones que crecieron a raíz de los movimientos revolucionarios de 1848, continuados a lo largo de la segunda mitad del siglo pasado y primera mitad del siglo XX, los derechos del hombre no pueden ser considerados ya como potestades absolutas de un valor universal para todos, sino como maneras de dar satisfacción a necesidades del hombre, en un momento dado de la historia y dentro de un limitado estadio que circunscribe el ejercicio del derecho y limita la posibilidad, de acuerdo con las circunstancias también dadas.

Carlos Sánchez Viamonte, para confirmar la naturaleza de los nuevos derechos, sostiene que "el Hombre de las declaraciones del siglo XVIII tenía derechos divergentes; los del hombre de nuestro tiempo son necesariamente convergentes, recíprocos, concurrentes. Aquellos servían de límite y frontera a la sociedad políticamente organizada; éstos, porosos y permeables, exigen la intervención de la sociedad y el concurso de cada uno para el bien de todos. Individualismo podría ser el lema de los primeros y solidarismo el de los últimos"[3].

Esa intervención en la vida económica y cultural se justifica, sin contradecir ni destruir la esencia de la organización democrática, porque la igualdad, que es principio esencial de tal régimen, no puede mantenerse si al lado del poder económico de un grupo o de una persona, de su fuerza estranguladora, no interviene el poder del Estado para restablecer el equilibrio y preservar la integridad de los derechos, poder que, además, debe

3. Carlos Sánchez Viamonte. *El Problema contemporáneo de la Libertad*. Editorial Kapelusz. Buenos Aires, 1945, pág. 309.

actuar no solamente para asegurar que los derechos del ciudadano tengan cabal cumplimiento, sino para ofrecerle un medio adecuado y los instrumentos necesarios para que se realice como hombre y como ciudadano. Es el mismo Sánchez Viamonte quien enfáticamente afirma que "La dignidad de la persona humana para no ser destruida requiere que la satisfacción de sus necesidades físicas y culturales sean hechas por la sociedad en conjunto y que esa satisfacción tenga, para ésta, el carácter de un deber, cuyo cumplimiento sea exigible por el individuo como un derecho que le es propio. Ese es el fundamento moral y nacional de los llamados derechos económicos v sociales"[4].

Abundando en estos argumentos cabe consignar la opinión del profesor cubano Fernando Álvarez Tabío, quien dice: "El hombre hambriento no puede ser un hombre espiritualmente libre. Por consiguiente la felicidad no puede ser conquistada hoy por hoy, por los caminos marcados por el viejo liberalismo, que ingenuamente creyó que declarados iguales por la Ley, los hombres lograrían su propia felicidad surgiendo para cada uno una senda independiente, libre de toda clase de obstáculos legales. El socialismo, entendiendo que la injusta distribución de la riqueza hace a los hombres originariamente desiguales, condenó la política clásica de abstencionista, porque con ella los carentes de recursos están fatalmente destinados a una situación de eterna miseria y subordinación a los ricos. Ese estado se agudiza inevitablemente debido a la situación privilegiada que disfrutan los nuevos señores, que han llegado a escalar un poder en lo económico, cultural y político, que les permite hacer ilusoria la democracia"[5].

LAS LIBERTADES POSITIVAS EN LAS CONSTITUCIONES MODERNAS

La vida democrática moderna concibe una nueva forma para las libertades, que complementa aquellas libertades negativas y a veces las niega. Se consi-

4. Carlos Sánchez Viamonte, *Ob. cit.*, pág. 306.
5. Fernando Álvarez Tabío, *Origen y Evolución de los Derechos del Hombre*. Imprenta Ucar, García y Cía, La Habana, 1942, pág. 153.

dera que el bienestar del hombre no puede estar supeditado a la falta de injerencia del Estado en la vida privada. El concepto liberal de la vida determinó, que en medio de la competencia, la existencia del hombre perdiera su sentido. Por ello ha surgido últimamente el concepto de "libertad positiva", con el cual se expresa que el Estado debe intervenir en auxilio del hombre. Al Estado se le exige ahora, no que deje de interferir el ejercicio de los derechos, sino que coloque al hombre, mediante su intervención, en capacidad de alcanzar ventajas que de otra manera no podría disfrutar.

El derecho a la educación, al trabajo, a la seguridad social exige intervención activa del Estado para que se haga realidades. León Duguit, autor de la llamada teoría del solidarismo sostenía en Francia, que por la estrecha independencia de los miembros de la sociedad moderna, debido a la creciente división del trabajo, una nueva clase de derechos, los derechos sociales, habían aparecido, con base en la solidaridad o fraternidad de los miembros de esa sociedad. Para Duguit "La libertad es un derecho sin duda, pero no es una prerrogativa inherente al hombre por el hecho de ser hombre. La libertad es un derecho porque el hombre tiene el deber de facilitar a su actividad individual el mayor desarrollo posible, toda vez que su actividad individual es factor esencial de la solidaridad por división del trabajo. Tiene por consiguiente el derecho de desenvolver libremente su actividad, pero al mismo tiempo no disfruta de ese derecho sino en la medida en que consagra su propia actividad a la realización de la solidaridad social".

La acción de todos, de la comunidad, garantiza el ejercicio y preservación de los derechos democráticos que aseguran igualdad de oportunidades para todos y no para un solo grupo o clase social privilegiada, razón por la cual el Estado se obliga a intervenir, como ya dijimos, en forma dinámica, a fin de que las fuerzas espirituales que hacen del hombre una persona humana susceptible de derechos y obligaciones, encuentren expresión posible, conduciéndole a una gradual liberación, mediante la remoción de obstáculos y trabas a los menos favorecidos, para expresarse y lograr las finalidades que se proponen y las cuales tienen derecho a alcanzar.

LIBERTAD Y SEGURIDAD

Para el derecho, considerado desde el punto de vista de la doctrina socialista, además de la libertad tiene señalada importancia la seguridad del individuo. Esa causa determina que muchas de las Constituciones redactadas bajo la influencia de movimientos socialistas, estructuren tablas de derechos que se expresan por la limitación de la acción individual, dando primacía a la intervención de la colectividad, del Estado, que iguala a todos los hombres en las posibilidades de alcanzar una vida mejor.

La nueva estructura social desde el punto de vista jurídico apareja, con la libertad, entendida como facultad de hacer o realizar, la seguridad que a cada ciudadano corresponde para la realización de una vida plena. Esta última, aislada convertiría al hombre en simple animal, atado a la cuerda dentro del pastizal que le garantiza abundante alimentación. Decía el presidente Franklin D. Roosevelt, que "los que están dispuestos a sacrificar la libertad esencial por un mínimum de seguridad temporal no merecen ni libertad ni seguridad". Evidentemente un régimen de seguridad apareja un sistema de libertades, dentro de las limitaciones que garanticen el armónico desenvolvimiento de todos. En eso estriba la democracia socialista.

CONSTITUCIONES SURAMERICANAS SURGIDAS DE LA INDEPENDENCIA

Las Constituciones Suramericanas, surgidas de la Independencia, de las cuales la primera fue la venezolana, de principios del siglo pasado, y la última la Constitución Cubana, de principios de este siglo, siguieron las normas ya trazadas al derecho constitucional por la Constitución Norteamericana y por la Constitución Francesa; algunas acogieron fórmulas de la Constitución Española de 1812, adaptándolas, no obstante, a nuestras peculiaridades. En esas Constituciones los derechos del hombre, a la manera francesa, encontraron asiento.

Los Constituyentes venezolanos de 1811, cuando formularon los principios de la libertad pensaron en las libertades para una sola clase: la bur-

guesía que ascendía y que como fuerza política luchaba por la independencia para darle expresión a sus intereses. Los derechos del hombre y del ciudadano allí consagrados no alcanzaban a todos los venezolanos, porque una gran masa ocupaba la categoría de parias sociales y no podía influir de manera decisiva en la dirección de los negocios públicos. A otros la dependencia inmediata de un dueño o señor, los convertía en simples cosas. La propiedad tenía el valor de derecho fundamental y alrededor de ella se estructuró todo el cuadro de garantía y derechos de los hombres que estaban amaneciendo a la vida republicana en nuestro Continente. Sin embargo, en esa primera Constitución se encomendaba a las legislaturas provinciales la educación del ciudadano, especialmente de los indios, para lo cual aducía, Art. 200: "Como la parte de los ciudadanos que hasta hoy se han dominado indios no han conseguido el fruto apreciable de algunas leyes que la monarquía española dictó a su favor, porque los encargados del Gobierno en estos países tenían olvidada su ejecución; y como las bases del sistema de Gobierno que en esta Constitución ha adoptado Venezuela no son otras que la de la justicia y la igualdad, encarga muy especialmente, a los gobiernos provinciales, que así como han de aplicar sus fatigas y cuidados para conseguir la ilustración de todos los habitantes del Estado proporcionándoles escuelas, academias y colegios en donde aprendan todos los que quieran los principios de la religión, de la sana moral, de la política, de las ciencias y de las artes útiles y necesarias para el sostenimiento y prosperidad de los pueblos, procuren por todos los medios posibles atraer a los ciudadanos a estas casas de ilustración y enseñanza, hacerles comprender la íntima unión que tienen con todos los demás ciudadanos, las consideraciones que como aquéllos merecen del gobierno y los derechos de que gozan por el sólo hecho de ser hombres iguales a todos los de su especie, a fin de conseguir por este medio sacarlos del abatimiento y rusticidad en que los ha mantenido el antiguo estado de las cosas y que no permanezcan por más tiempo aislados y aún temerosos de tratar a los demás hombres, prohibiendo desde ahora que puedan aplicarse involuntariamente a prestar sus servicios a los Tenientes o curas de sus parroquias ni a otra persona alguna, permitiéndoles el reparto de las tierras que les estaban concedidas y de que están en

posesión, para que a proporción entre los padres de familia de cada pueblo la dividan y dispongan de ellas como verdaderos señores, según los términos y reglamentos que forman los gobiernos provinciales"[6].

Pero ya antes de este artículo reconocía la misma Constitución entre los deberes del cuerpo social: "Art. 198 … proporcionar auxilios a los indigentes y la instrucción a todos los ciudadanos".

La denominada Constitución de Angostura, redactada y presentada por nuestro Libertador al Congreso Constituyente de 1819, de la cual se celebró el sesquicentenario, contiene el más amplio tratado sobre la moral y la educación pública, de la accidentada vida de los países americanos. Bolívar propuso en esa Constitución un nuevo poder del Estado, el Poder Moral, que denominaba Areópago, compuesto de dos Cámaras, una de moral y otra de educación. Esa proposición no fue aprobada ni incluida en la constitución, sino que el Congreso, ante la importancia del tema, acordó publicarlo como un apéndice del texto constitucional y consultar, para su ulterior consideración, a los sabios del mundo. La Cámara de Educación estaba encargada de la educación física y moral de los niños, desde el nacimiento hasta los doce años; de las madres, mediante cartillas apropiadas para que eduquen, a su vez, a los hijos; de la elaboración y selección de textos de enseñanza; de establecer, organizar y dirigir las escuelas primarias de ambos sexos, con el plan de estudios tradicional en esta materia, que allí mismo se detalla; construir escuelas y formular el plan de edificaciones donde debían situarse dichos establecimientos; formular la estadística escolar, con la determinación de los talentos, capacitados y adelantamientos de los niños y además dirigir la opinión pública en materia literaria[7].

La Constitución de 1830, que consumó la separación de Venezuela de la Gran Colombia, atribuía al Congreso, en el art. 87, la promulgación de las leyes sobre educación pública en universidades, colegios y sobre los establecimientos de ciencia y artes. La educación primaria, como en la

6. Véase Luis Beltrán Prieto Figueroa. *Problemas de la Educación Venezolana*. Publicaciones de la Federación Venezolana de Maestros. Imprenta Nacional, Caracas, 1947.
7. Luis Beltrán Prieto Figueroa. *El Magisterio Americano de Bolívar*. Editorial Arte, Caracas, 1968.

Constitución de 1811, fue encomendada a las provincias, no obstante que el régimen de gobierno había dejado de ser federal. Por el art. 161, las diputaciones provinciales tenían la atribución de promover y establecer escuelas primarias y casas de educación en todos los lugares de la provincia, proveyendo a su sostenimiento con las rentas que crean con tal fin.

Argentina reconoció también en su Estatuto Provisional de 1815, art. 2 del Capítulo VIII, entre los deberes del cuerpo social "Aliviar la miseria y desgracia de los ciudadanos, proporcionándoles los medios de instruirse". Prescripción que ratifica el reglamento Provisorio del 3 de diciembre de 1817. Este agregó en el capítulo final No VIII que "Todas las provincias de la Unión, ciudades y villas con ayuntamiento pueden, sin necesidad de licencia y con sólo aviso instruido al Director hacer todos los Establecimientos que crean serles útiles y promuevan su industria, prosperidad, artes y ciencias, sin perjuicio de los fondos del Estado"[8].

En la llamada Constitución de las Provincias Unidas de Sudamérica, dictada por el Congreso General Constituyente de Argentina, con fecha 22 de abril de 1819, se delegó a las Provincias, "art. 143, todo lo concerniente a promover la prosperidad y adelantamiento de las provincias, su policía interior, la educación primaria, etc."

La Constitución de Bolivia de 1826, cuyo proyecto fue redactado por nuestro Libertador Simón Bolívar, ponía entre las atribuciones de la Cámara de Censores: "4. Proponer reglamentos para el fomento de las artes y de las ciencias".

La Constitución imperial de Brasil, de 25 de marzo de 1824, en el numeral 32 del título 8, establecía: "La instrucción primaria es gratuita para

8. El parágrafo segundo del artículo 31 de la Constitución cubana de 1901, tomó algunas de las ideas contenidas en el artículo 1z2 de la Constitución de la Monarquía Española de 1876, sobre todo en cuanto se refiere a los requisitos para la obtención de títulos profesionales y a su validez. Dicho artículo 12 dice: "Cada cual es libre de elegir su profesión y de aprenderla como mejor le parezca. Todo español podrá fundar y sostener establecimientos de enseñanza o de educación con arreglo a las leyes".
"Al Estado corresponde expedir los títulos profesionales y establecer las condiciones de los que pretenden obtenerlos y la forma en que han de probar su aptitud".
"Una Ley especial determinaría los deberes de los profesores y las reglas a que ha de someterse la enseñanza en los establecimientos de instrucción pública, costeados por el Estado, las provincias o los pueblos".

todos los ciudadanos". Esta Constitución es la única de la época en América que establece la instrucción primaria gratuita. Todas las otras, cuando más llegan a establecer la obligación para el Estado de suministrar la educación.

La Constitución Federal de Centro América de 22 de noviembre de 1824, entre las atribuciones del Congreso, en el Nº 14, Título IV, dispone: "Dirigir la educación, estableciendo los principios generales más conformes del sistema popular y el progreso de las artes y de las ciencias y asegurar a los inventores por el tiempo que se considere justo, el derecho exclusivo de sus descubrimientos".

La Constitución de la Gran Colombia, conocida en la historia como Constitución de Cúcuta, fija también, como otras Constituciones americanas entre las atribuciones del Poder Legislativo: "Título IV, Art. 55, Nº 19. Promover las leyes de la educación pública y el progreso de las ciencias, las artes y establecimientos útiles; y conceder por tiempo limitado derechos exclusivos para su estímulo y fomento".

La última Constitución de la Gran Colombia de 1830 varió el texto de la anterior Constitución en esta materia y establecía, también entre las atribuciones del Congreso, "Promover por leyes la educación pública en las Universidades y Colegios nacionales", dejando subsistentes lo demás del texto anterior. Lo que indicaría que por esta Constitución la educación primaria quedaba a cargo de los Departamentos que formaban la Confederación.

La provincia de Costa Rica, antes de la Constitución Federal Centroamericana, en su primer estatuto político de 17 de marzo de 1823, en el Capítulo 5º, de las atribuciones de la Diputación, decía que ésta: "Fijará sus principales miras en formar los Reglamentos correspondientes para el desarrollo, desenlace, fomento y progreso de la triple industria rural, fabril y mercantil, del apreciable ramo de la minería, *de las artes e instrucción pública* y además conceptos comprendidos en este atributo".

En dicha región centroamericana, para el mismo año en que lo estableció Costa Rica, se aprobaron las Bases Constitucionales de Guatemala, que en el ordinal 5º del art. 6 atribuía al Congreso la potestad de "dirigir la educación". En la primera Constitución de ese país, de 11 de octubre de 1825, se

confirmó, en el artículo 94, esa misma potestad del Poder Legislativo, pero ampliándola en la siguiente forma: "corresponde a la Asamblea:15. Dirigir la educación popular por los principios generales que establezcan las leyes de la Federación, promoviendo el progreso de las ciencias, artes y bellas letras". Esta Constitución contiene, además, un amplio articulado, con resonancias del Capítulo X de la Constitución Francesa, de 24 de junio de 1793, sobre la instrucción Pública y del Título IX de la Constitución de Cádiz, de 1812, sobre el mismo tema, o acaso de las constituciones de Cundinamarca y Cartagena de Indias, en Nueva Granada, de los años de 1811 y 1812.

La Constitución de Guatemala, arriba indicada en su Título XIII, instrucción pública, Sección única, disponía:

"Art. 249. Se establecerán en todos los pueblos escuelas primarias, dotadas de fondos comunes, en las que se enseñará a leer y escribir y contar, los elementos de la moral y los principios de la Constitución".

"Art. 250. Se crearán asimismo los establecimientos y escuelas superiores que se juzguen convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes.

El cuerpo legislativo determinará su número y designará los puestos en que deben erigirse".

"Art. 251. El plan general de Instrucción Pública arreglará la enseñanza y ninguna persona o asociación podrá establecer reglamentos particulares separándose del método común y uniforme que prescriba la ley".

"Art. 252. En todas las escuelas superiores y establecimientos literarios, aunque sean de fundación particular, donde se enseñen las ciencias eclesiásticas y políticas, se explicarán la Constitución de la República y la particular del Estado".

"Art. 253. Todo ciudadano puede formar establecimientos particulares de educación y de instrucción pública para concurrir al progreso de las ciencias y de las artes".

"Art. 254. Todos los establecimientos de educación y de instrucción pública estarán bajo la inspección del Gobierno en cuanto concierna al cumplimiento de las leyes, reglamentos y estatutos generales".

Chile también, en su Constitución de 30 de octubre de 1822, atribuye

al Congreso, en el numeral 19 del artículo 47: "Dar el plan nacional de educación pública", y consagra el Título 8 a la educación, donde se determina la uniformidad de la educación en todas las escuelas, dándole la mayor extensión posible, para lo cual se procurará crear escuelas públicas de primeras letras, con un plan semejante a los de casi todos los países señalados. Establece la modalidad de fijar escuelas en los conventos y monasterios, pero bajo el plan general dictado por el Congreso.

En la Constitución del año siguiente, es decir, del 29 de diciembre de 1823, figura un amplio Título, el XXII, consagrado a la moralidad pública, con señaladas influencias de la Cámara Moral ideada por Bolívar para la Constitución de Angostura, de 1819, a la cual nos hemos referido antes, pero eludiendo los aspectos negativos de éstas. En el mismo Título están comprendidas las disposiciones sobre educación, que confirman la difusión de escuelas primarias en todas las poblaciones y parroquias a la vez que crea en la capital dos Institutos Normales[9], uno industrial y otro científico, que servirían de modelo y seminario para los institutos de los departamentos.

La Constitución de Ecuador de 1839, después de la separación de la Gran Colombia, asigna al Congreso, en su Art. 26, ordinal 7º, la función de "promover la educación pública".

La Constitución de Haití de 1816, en su art. 36 dice: "Se creará y organizará también una institución pública común a todos los ciudadanos, gratuita en la enseñanza mínima e indispensable a todos y cuyos centros se establecerán gradualmente con arreglo a la división administrativa de la República". Ya la Constitución de 1807, en sus arts. 34 y 35 ordenaba el establecimiento de una escuela central y escuelas propias en cada Distrito y se autoriza el funcionamiento de escuelas particulares. Decía además que "Los sueldos de los profesores y maestros serán reglamentados por Ley especial".

La primera Constitución de México, de 1814, dispuso en sus arts. 38 y 39, que, "Ningún género de cultura puede ser prohibida a los ciudadanos, y debe ser protegida por la sociedad con todo su poder".

9. No se trata de escuelas normales para la formación de maestros, sino de establecimientos modelo para el estudio y desarrollo de la agricultura. La Escuela Normal de Maestros fue creada en Chile por Sarmiento en 1842.

La Constitución Federal de México de 1824, en su art. 50 confirió a las legislaturas de los Estados Federales la libertad para reglamentar la educación pública dentro de su jurisdicción siguiendo a Estados Unidos, y tal como lo habían hecho Venezuela y Argentina en sus Constituciones Federales ya citadas. También dispuso esa Constitución mexicana "Promover la ilustración, asegurando por tiempo limitado derecho exclusivo a los autores por sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería e ingeniería, erigiendo uno o más establecimientos donde se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas. Es decir, educación media y superior, como ya hemos visto lo dispusieron otras Constituciones, como la de Venezuela de 1811.

El Perú, en su Constitución de 1823, Art. 60, asigna también al Congreso la facultad de decretar todo lo necesario para la instrucción pública, por medio de planes fijos e instituciones convenientes a la conservación y progreso de las fuerzas intelectuales y estímulo de los que se dedicasen a la carrera de las letras.

En señal de la importancia que esa Constitución asignaba a la educación, la considera como uno de los medios de conservar el Gobierno, y declara, en su art. 181, que "La educación es una necesidad común y la República la debe igualmente a todos los ciudadanos". Propone la garantía de este derecho en el art. 182, mediante el establecimiento de enseñanza primaria, de ciencia, letras y artes; creando premios, institutos científicos, y declarando la libertad de imprenta y la inviolabilidad de la propiedad intelectual. Crea por el art. 185, la Dirección General de estudios encargada de la inspección de la instrucción pública, para lo cual actuará bajo la autoridad del gobierno y protección del Senado pero todo ello ajustándose, conforme al art. 183, a los planes y reglamentos generales decretados por el Congreso. Establecía también, por el art. 184, el derecho de todos los pueblos, no a cualquier clase de escuelas sino a aquellas adaptadas a sus circunstancias, adelantándose así a lo que después se llamará "regionalización de la enseñanza". Pero va más lejos la Constitución que analizamos, al disponer el funcionamiento de Universidades en las Capitales de los Departamentos, a la par de escuelas primarias en los lugares más pequeños.

Pero la Constitución llamada vitalicia, de 18 de marzo de 1828, ignoró lo dispuesto sobre educación por la Constitución anterior, conformándose con atribuir al Congreso, en su art. 48, "Formar planes generales de educación e instrucción pública y promover el adelantamiento de las artes y ciencias".

La Constitución Provisoria de Uruguay de 1811, entre las notas finales, la 6a se ocupa de educación y habla de la conveniencia de que exista una "Academia política, especie de establecimiento para el aprendizaje de los principios de la ciudadanía, el Contrato Social de Rousseau y la Tabla de los Derechos del Hombre. Pone énfasis en la libre discusión como medio de enseñanza y modo de comunicarse las experiencias adquiridas y recomienda a las personas más ilustradas enseñar a los que no saben. Más que normas impositivas esta Constitución fija un método para la educación cívica.

La Constitución de Cuba, no obstante haberse dictado en el primer año de este siglo, sigue, con escasas variantes, los principios de las Constituciones del primer tercio del siglo XIX en América. A noventa años de la primera Constitución Venezolana, incorpora en su art. 31 la enseñanza primaria obligatoria y la hace gratuita, junto con la de artes y oficios. Pone ambas enseñanzas a cargo del Estado, pero solamente mientras no puedan sostenerla respectivamente, por carecer de recursos suficientes, los Municipios y las provincias. También pone a cargo del Estado, pero de manera permanente, la educación secundaria y la superior, tal como vimos lo establecía la Constitución Venezolana de 1811 y otras de las analizadas más arriba y formula la libertad de enseñanza a la manera de sus predecesoras de la independencia en el Continente que le sirvieron de guía, con las necesarias correcciones impuestas por el transcurso de casi un siglo. Me refiero a esta Constitución de Cuba, sólo por el hecho de que emana de un acto de emancipación como sus pares del Continente. Pero en ésta el derecho constitucional incorporó en las Constituciones fórmulas nuevas que luego recibió Cuba. Por ejemplo, la educación primaria gratuita, obligatoria y laica es una conquista del movimiento liberal y radical de la segunda mitad del siglo XIX en América.

Del somero estudio de la educación en las Constituciones surgidas de la independencia de los pueblos americanos puede concluirse:

a) Todas las naciones dieron señalada importancia a la educación, la exaltaron a la categoría de obligación del Estado.

b) Todas las Constituciones colocaron la educación bajo el control y vigilancia del Estado, concepto del Estado docente, pero sólo algunas, como la de Perú, la de Venezuela de 1819, fijaban órganos de control, porque tal función se defería a la ley.

c) Ninguna de las Constituciones consideró la educación primaria obligatoria. Acaso influían en nuestros libertadores las ideas expuestas por Mira Beau, Talleyrand, Condorcet y otros que sostuvieron en la Asamblea francesa que hacer obligatoria la educación era atentar contra la libertad.

d) Sólo la Constitución de Haití de 1816 y la de Brasil de 1824 declararon gratuita la educación primaria.

LA EDUCACIÓN COMO PREOCUPACIÓN DE FILÓSOFOS Y DE POLÍTICOS

Por las referencias históricas que hemos hecho aparece que en Constituciones de los Estados que formaron la confederación de Estados Unidos de Norteamérica y en las Constituciones surgidas en Francia de la Revolución, la Educación aparecía como objeto de atención y cuidados. No obstante no llegó a colocársele con primacía entre los derechos fundamentales ni se le rodeó de las garantías que se dieron a la propiedad, a la libertad, etc. No dejaba de ser preocupación fomentada por algunos enciclopedistas, puestas después de manifiesto en los discursos de Talleyrand y Condorcet y en las ponencias brillantes de Robespierre. La Educación no surgía como derecho del pueblo sino como garantía individual. Talleyrand mismo no llegó a concebirle como obligatoria para todos; Condorcet la quería gratuita en todos sus ciclos y llegó a proponer becas para los más capaces, mientras que Robespierre en su célebre proyecto presentado a la Convención formula el concepto de una educación igual para todos en escuelas sostenidas a costa del Estado y destinadas a niños de seis a doce años[10]. Pero estas brillan-

10. Véase Lorenzo Luzuriaga. *Historia de la Educación Pública*. Editorial Lossada. Buenos Aires, 1946.

tes ideas no llegaron a convertirse en normas constitucionales y en Francia, siglo y medio después, muchas de estas ideas cristalizaron como expresión de aspiraciones populares, debido a la propaganda constante de las instituciones políticas y de las organizaciones de maestros. Por ley de 16 de julio de 1881, casi a un siglo de la Revolución, Francia establecía la enseñanza primaria pública enteramente gratuita. No obstante, en algunas constituciones americanas aquellos pensamientos encontraron asiento como ya hemos visto, debido, no tanto a novelería intelectual sino a que la pugna de intereses era menos pujante y a que las clases sociales dominantes, sin la estructura tradicional que en Europa estratifica los estamentos, no confería peligrosidad a esas ideas en el cuerpo de las Constituciones y no consideraban que fuese elemento corrosivo para sus intereses de castas. Pudo haber en ello un poco de demagogia; acaso especulación política de grupos que surgían a la vida después de removidos los prejuicios de castas, que en algunos países, como Venezuela, quedaron destruidos al "borrar las fronteras y al destruir los intereses de la oligarquía que con la independencia perdieron el poder y la fortuna. No importa que a una oligarquía haya sucedido otra y otra, porque en el pueblo se iba afirmando la conciencia de su destino, y aunque muchas veces traicionado y otras tantas engañado, ponía fe en los principios y en los hombres que con la libertad le prometían tierra, pan y escuela. Por eso, cuando se produce el movimiento liberal, y ya antes, en la guerra de independencia, campesinos y llaneros marcharon a la zaga de las cabalgaduras de los caudillos montaraces, como el Negro Primero que fue a buscar dos monturas y un brillante dolman que iluminara con botones relucientes su pecho de esclavo recién fugado de las férulas del amo brutal que los oprimía; y como después, los campesinos expulsando a los dueños, recordando que alguna vez aquellas tierras fueron promesas en el labio del caudillo o en el texto de una ley que no llegó a cumplirse[11].

11. "Cuando… los hombres del liberalismo criollo rompieron los diques de la oposición verbal para reivindicar con las armas la dirección del país, las masas campesinas desposeídas respondieron con delirante y heroica resolución. No pensaban en si era o no demagogia lo que sus líderes decían en sus proclamas y periódicos: Movíales el instinto democrático que los tribunos populares habían despertado con increíble fuerza, y creyeron que de verdad una vez triunfantes sus dirigentes la gran masa pobladora de la nación tendría par-

Así declaraciones inocuas producían estas repercusiones, que en la novela "Pobre Negro", de Rómulo Gallegos, encuentra una cabal expresión en las palabras que pone en boca de los caudillos negros de Barlovento, que peleaban por la tierra y se sacrificaban por un ideal apenas entrevisto. "Es la voluntad social, que según el decir de Sánchez Viamonte, viene abriéndose paso desde el mismo fondo de la historia y que se impone como fuerza, aunque no se imponga siempre como convicción"[12].

Esta es la heroica lucha por el derecho que exalta la pasión de los hombres y crea un espíritu que trasciende de lo circunstancial, herencia de varios siglos en que una generación entrega a la que sigue una bandera de reivindicaciones para que la haga tremolar como derecho que exige, o perfeccione los derechos alcanzados. Es la conciencia levantada frente a la injusticia la que mueve a los pueblos en la conquista de derechos y prerrogativas inherentes a los seres humanos. En esa búsqueda de la justicia, dice Harold Laski: "La demanda puede ser diferida; puede sufrir un fracaso temporal: pero cuando la demanda se relaciona, genuinamente, con los impulsos básicos de los hombres, más tarde o más temprano, se le tiene que dar respuesta".[13]

---

ticipación y beligerancia en las conquistas prometidas. Es claro que estas masas de 1859 y de la Federación no iban detrás de sus caudillos sólo por afecto o adhesión personal. Mucho más lógico y humano es suponer que la igualdad social y el mejoramiento económico las empujaban al sacrificio con una tenacidad que prueba el valor de las ideas y consignas señaladas por objetivos de lucha" (Doctor Ambrosio Oropeza. Evolución Constitucional de nuestra República. Análisis de las Constituciones que ha tenido el país. Impresores Unidos. Caracas, 1944).

Radicalizadas las masas se cumplía la tesis propugnada por el socialismo científico y que Franz Mehring, glosando a Marx explica diciendo: "La teoría se convierte en fuerza efectiva en cuanto se adueña de las masas tan pronto como se hace radical. Sin embargo, una revolución radical necesita de un elemento pasivo y de una base material; en los pueblos la teoría no se ha realizado nunca más que en la medida en que da realizaciones a sus necesidades". El elemento material estaba en las necesidades, en la tierra prometida por los caudillos venezolanos, que las masas fueron a conquistar. Ver Franz Mehring, Carlos Marx. El fundador del socialismo científico. Pág. 66. Editorial Claridad. Buenos Aires, 1943.

12. Carlos Sánchez Viamonte. *Democracia y Socialismo*. Edit. Claridad. Buenos Aires, 1947.

13. Harold J. Laski. El Estado Moderno. *Sus Instituciones Políticas y Económicas*. Tomo I, pág. 112. Librería Bosch. Barcelona, España, 1932.

Eso ha acontecido con la educación, igual que con el derecho al trabajo, cuyo disfrute incorpora al hombre al progreso. Por ello ahora los pueblos no, se conforman con que sea letra de las Constituciones sino que quieren hacerla efectiva conquista de los días que vivimos. El hombre quiere la educación para su perfeccionamiento humano, pero también para incorporarse con habilidades más eficaces al servicio de los demás. Con la educación, mejor que con ningún otro derecho, se cumple la tesis funcional de las prerrogativas sociales. Si, como sostiene Laski, antes citado, "la ciudadanía es la contribución de la reflexión consciente de cada uno al acervo común del bienestar público", se deduce de esto que el ciudadano tiene derecho a disfrutar de una educación que le capacite para las tareas de la ciudadanía. Se le debe proveer de los conocimientos necesarios para comprender la vida. Se le debe capacitar para que pueda ofrecer una expresión adecuada de sus necesidades particulares, para que pueda interpretar la significación de su experiencia. "No existe ninguna división tan fundamental en el Estado moderno como la que existe entre los que tienen el poder de la cultura y los que carecen de este prigilegio. A la larga, el poder pertenece a quienes pueden comprender y formular las ideas"[14]. Dadle al pueblo la capacidad de comprender y formular ideas, mediante una educación igual para todos, y se realizará la democracia social, bajo el comando esclarecido de los líderes de las masas.

CONCEPTO INDIVIDUALISTA DE LA EDUCACIÓN EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS SIGLOS XVIII Y XIX

La Educación en las Constituciones de los siglos pasados no tenía la significación ni el alcance que ha tomado en las Constituciones del siglo XX. De la Revolución Francesa nos viene el concepto de la gratuidad, pero más que esto, el concepto de la libertad de enseñanza, que a diferencia de la Constitución cubana de 1901, no se expresaba como el derecho de enseñar y aprender, sino más bien como el derecho de toda persona a fundar cátedra y

14. Harold J. Laski, *Ob. cit.*, pág. 129.

propagar sus ideas. Más que en la forma de un derecho autónomo surgía como una modalidad de la libertad de trabajo y como un medio de expresión de la libertad de pensamiento. La libertad de enseñanza, lo he apuntado ya en un libro mío[15], en algunas oportunidades llega a ser opuesta al derecho de aprender porque pueden estar en contraposición lo que se desea aprender, y lo que quiere enseñar el titular de aquella garantía o libertad de enseñanza.

Siglos de cerrado individualismo, los dos anteriores, apenas si entrevieron la función social de la educación. Es en nuestro siglo cuando la educación alcanza la característica de derecho popular, y frente a la libertad de enseñanza individualista aparece el derecho del pueblo a ser enseñado, el derecho del niño a la educación como derecho positivo esencial. El derecho negativo del que enseña vendría a ser apenas un medio de realización de aquél, que exige intervención del Estado para garantizar el libre desenvolvimiento espiritual del hombre, mediante una educación adecuada, que permita el mejor desarrollo y aprovechamiento de las capacidades en beneficio de la colectividad.

Lo dicho parecería un contrasentido, si se toma en cuenta que la declaración francesa de derechos de 1793 establece que "la instrucción es necesaria a todos; la sociedad debe proteger con todas sus fuerzas los progresos del entendimiento humano y proporcionar la educación conveniente a todos los individuos", y que muchas de las constituciones latinoamericanas analizadas antes, especialmente la de Venezuela de 1811, la de Argentina de 1815, la de Chile de 1822, declaran que la educación es uno de los deberes del cuerpo social. Si hay alguien con una obligación, necesariamente debe existir también el titular del derecho correlativo, y este alguien debía ser el ciudadano. Pero el derecho de éste fue sólo un enunciado sin garantía suficiente de cumplimiento, y sin que el titular estuviese dotado de medios para hacerlo cumplir. Es ahora, ya lo hemos visto, cuando la lucha por la educación popular está haciendo ese camino difícil de la cultura. No se trata únicamente de la declaración. El derecho precede a ésta, que no hace otra cosa

15. Véase Luis Beltrán Prieto Figueroa. *Problemas de la Educación Venezolana*. Imprenta Nacional, Caracas, 1947.

que reconocerlo. "Los derechos, decía Laski, no son simplemente, ni mucho menos, una cuestión que dependa de la existencia de un texto escrito. Los pergaminos enmohecidos les otorgan, indudablemente, mayor entidad, pero no aseguran su realización". Más adelante agregaría: "En el espíritu celoso de los ciudadanos, más que en la letra de la ley, reside su salvaguardia más efectiva"[16].

EL DERECHO DEL PUEBLO A LA EDUCACIÓN SE ABRE PASO

Si bien es cierto que una constante propaganda de las organizaciones de maestros y de los partidos socialistas en Europa había hecho de la educación una reivindicación sentida por todos, inscrita en los programas de los partidos progresistas, es la Revolución surgida después de la Primera Guerra Europea la que convierte en normas de derecho positivo aquellas aspiraciones. La primera Constitución que de una manera clara formula principios nuevos dedicando un capítulo completo a la cultura, es la Constitución de Weimar, que en 1919 organiza el nuevo Estado Alemán republicano surgido de la guerra. Ya antes, en América, la Constitución Mexicana, de 31 de enero de 1917, en el art. 3o formuló principios revolucionarios en educación, para dar fundamento a una escuela socialista. Pero el ordenamiento de la Constitución de Weimar tiene mayor organicidad, aunque en algunos aspectos aparece menos revolucionaria. En esta Constitución la influencia de los social demócratas alemanes inscribe los principios de su programa, pero no obstante su amplitud, no llegó a encarar todas las consecuencias que un pronunciamiento de esa naturaleza entrañaba para un régimen de gobierno. Esto se explica porque en ese Capítulo, como en otros muchos los socialistas tuvieron que ceder ante las fuerzas de derecha, que en la Convención eran sus aliados para realizar la unidad del Estado Alemán, que no fue el caso de México. Como compromiso político pretendía conciliar intereses contrapuestos, sin beneficio para el pueblo. Otras Constituciones, las de Austria, Polonia, Checoslovaquia y Grecia, que

16. Laski, *Ob. cit*.

siguieron a la Constitución Alemana, adoptaron también muchos de aquellos principios respecto a la educación. Así se abría paso el derecho del pueblo a la educación.

VALOR FERMENTAL DE LAS IDEAS

Para explicar por qué motivos en las Constituciones europeas de post-guerra se dio importancia y se elevó a la categoría de normas constitucionales a principios que eran apenas preocupaciones de grupos políticos y de instituciones de carácter social, habría que recurrir al valor fermental de las ideas y al poder potencial de imponerlas que ostentan los grupos, no obstante que muchas veces las ideas se abren paso a pesar del escaso poder de quienes las propagan, porque acaso los grupos dominantes sienten el deseo de acrecer sus filas con aportaciones de otros campos, o para responder a momentáneas preocupaciones, que luego pueden ser abandonadas sin consecuencias para el futuro.

PROCESO DE RACIONALIZACIÓN

Los juristas explican las causas que determinan la introducción en las Constituciones modernas de normas y principios que antes no tuvieron categoría ni carácter que le hiciera aspirar a ese honor, diciendo que tal hecho se debe a un proceso de racionalización que sufren las Constituciones, proceso que consiste en una especie de penetración ascendente de la voluntad popular, que, impregnada de justicia, aspira a alcanzar en la Constitución permanencia y estabilidad institucional, que le haga respetable por su fuerza legal. La racionalización en el derecho constitucional podría definirse con Mirkine Guetzevich como "la tendencia a someter el derecho todo el conjunto de la vida colectiva", y en ésta desempeña papel preponderante la educación del pueblo, que ya ha sido considerada como el medio eficaz para formar la conciencia del hombre libre, capaz para cumplir sus deberes y reclamar sus derechos, que es el ciudadano de una democracia también libre.

RAZONES QUE INFLUYERON PARA LLEVAR A LAS CONSTITUCIONES MODERNAS LOS DERECHOS SOCIALES

Los hechos fundamentales que contribuyeron a llevar a las Constituciones modernas los principios de los derechos sociales positivos fueron: la propaganda y la influencia de las doctrinas sociales y el hecho de que en la postguerra de los años 1914 y 1918 éstas tuvieron predominio en las Asambleas Constituyentes de las naciones europeas que reformaron sus Constituciones, y por el otro lado la influencia que ejerció la Revolución Rusa, ante la cual las naciones occidentales creyeron oponer una barrera, consagrando demagógicamente principios que tendían a contener a las masas y a calmar la agitación que iba cobrando cuerpo en pro de reformas más profundas. Por el lado de las masas y de sus líderes ejerció influencia la creencia romántica en el valor de las leyes, y más que en éstas en la Ley Fundamental, que por serlo, está rodeada de una serie de garantías que la hacen intangible a las reformas o por lo menos dificultan éstas hasta hacerlas menos frecuentes. Se creyó que incorporando a la Constitución esas garantías sociales se aseguraba su realización y cumplimiento.

Debido a esta creencia muchas veces se incurrió en abuso, llevando a las Constituciones principios reglamentarios de categoría muy secundaria y que por tanto no tendrían razón de figurar allí. Pero la lucha confirió a tales principios una gran dosis de poder y les asignó un significado trascendente que los elevó a la categoría suprema de normas constitucionales. Allí habría que ir a buscar la razón de su aparecimiento en las Constituciones; pero más que todo, esa razón se encuentra en un cambio de actitud de los pueblos y de los conceptos sobre los derechos del hombre y del ciudadano. La fe en la Ley no se ha perdido y no puede perderse, pues no obstante que Marx veía a ésta solamente como un instrumento de la lucha de clases, ahora son los mismos marxistas los que reivindican para la ley el carácter de efectiva garantía para crear una "atmósfera de seguridad"[17].

17. Sergius Hessen. "Los derechos del hombre en el liberalismo, en el socialismo y en el comunismo", en la obra *Los Derechos del hombre*, pág. 125. Fondo de Cultura Económica, México, 1949.

ANTECEDENTES DE LAS GARANTÍAS DE LA EDUCACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN CUBANA DE 1940

En Cuba, la Constitución de 1940, redactada cuando en Europa se libraba la batalla que es considerada decisiva contra el absolutismo fascista, surgió impregnada de las ideas predominantes. A las llamadas garantías fundamentales tradicionales, o derechos individuales, de carácter negativo, que ya figuraban en la Constitución de 1901, fueron agregados los derechos sociales y económicos, concebidos con amplitud mayor que la que tuvieron en la Constitución alemana de 1919. La familia y la cultura, el trabajo y la propiedad alcanzaron en la Constitución Cubana un desarrollo inusitado, a tal punto que se les dedicó a cada una capítulo especial. La educación que en la Constitución de 1901 tenía cabida restringida en el artículo 31, fue ampliada grandemente.

La Sección de la Constitución Cubana sobre educación, además del antecedente de la Constitución alemana y de varias constituciones europeas, tuvo modelos más cercanos en la Constitución Mexicana de 1917, en la Constitución de la República Española de 1931 y en la Constitución de Bolivia de 1938. Precedente valioso es la Ley Constitucional de 1936, calcada en el proyecto del Dr. Gustavo Gutiérrez, muchos de cuyos principios pasaron a la Constitución de 1940[18]. Algunos de los artículos de éstas responden a las ponencias presentadas por los maestros españoles a la Asamblea Constituyente de España, o publicadas en periódicos y revistas de ese país, en los días inmediatos a la discusión de dicha Constitución española, especialmente los de Rodolfo Llópis, Lorenzo Luzuriaga y otros, pero sin embargo, pasado todo por el tamiz cubano para desbrozarlo de sus contenidos inadecuados a la realidad nacional y para impregnarlos luego en éstas con las preocupaciones de los maestros y de los políticos de la isla. Sin duda están presentes allí las prédicas de Martí sobre educación popular, los alegatos de Saco, Valdés Rodríguez, Varona y algunos más en pro de la escuela cubana para la democracia y la libertad. Por eso se hizo figurar el precepto

18. Ver Gustavo Gutiérrez. *Proyecto de Nueva Constitución para la República de Cuba*. La Habana, 1940

de la autonomía universitaria[19], alrededor de la cual se gestó el movimiento revolucionario de 1930, promovido por profesores y estudiantes; se fijó en una millonésima del presupuesto el sueldo mínimo de maestros, para responder a solicitudes formuladas por agrupaciones magisteriales; se estableció la educación laica y se inscribieron otros principios de menor alcance pero, que, como dijimos antes, estaban cargados de sentimiento cubano de la justicia. Un pueblo que se había visto preterido pensó que por el hecho de figurar en la Constitución esos principios, sus males desaparecerían. Aquí como en todos los países, la fe en la ley tiene poder creador de instituciones, que si no funcionan bien o no funcionan de ninguna manera, producen un sentimiento de frustración, que sin hacer perder la fe en la ley, provoca una actitud crítica que se proyecta sobre los hombres y organizaciones políticas encargadas de cumplir la ley y hacerla cumplir, hombre y organizaciones que por ser transitorias son susceptibles de remoción, para que el ideal de la ley se haga realidad.

En esas frustraciones y en causas sociales y económicas profundas se generó el proceso revolucionario que derrocó el régimen corrompido de Fulgencio Batista e instauró en 1959 el régimen socialista cubano, que después de 15 años de práctica revolucionaria ha acumulado la experiencia necesaria para formular una constitución, cuyo texto es sencillo, claro y preciso, sin las frondosidades reglamentarias de la Constitución de 1940.

El proyecto fue discutido ampliamente en las asambleas populares y organismos de base del gobierno revolucionario, sometido luego a un plebiscito y promulgado finalmente el 24 de febrero de 1976.

Basado en los principios del socialismo científico en los fundamentos políticos, económicos y sociales del Estado, la constitución declara que realiza la voluntad del pueblo trabajador y encausa la de la nación en la cons-

19. La Autonomía universitaria fue establecida en Cuba por decreto constitucional de 10 de abril de 1935, que reformó la Ley Constitucional vigente entonces, agregando un último parágrafo al artículo 34 que dice así: "La Enseñanza Superior estará a cargo del Estado. La Universidad de La Habana gozará de autonomía administrativa y académica y, para su sostenimiento se consignará en los presupuestos anuales de la Nación la cantidad necesaria, que no será menor de dos por ciento del importe de los presupuesto de gastos del Estado, con excepción del servicio de la deuda pública (Véase Gustavo Gutiérrez, *Ob. cit.*).

trucción del socialismo, que garantiza libertad y dignidad plena del hombre, el disfrute de sus derechos, el ejercicio y cumplimiento de sus deberes, y del desarrollo integral de su personalidad, dentro de normas de convivencia en una sociedad libre de la explotación del hombre por el hombre; con protección del trabajo creador dentro de un sistema de economía planificada, que asegure el avance educacional, científico, técnico y cultural del país, con trabajo para toda persona apta, protección de la salud y atención médica para los enfermos, "donde no haya un niño que no tenga escuela, alimentación y vestido, ni joven que no tenga oportunidad de estudiar, ni persona que no tenga acceso al estudio, la cultura y el deporte".

En el capítulo IV, de Educación y Cultura, la Constitución desenvuelve los principios antes enumerados, afirmando el derecho fundamental de la población al disfrute de la educación en todas sus fases, en una escuela única para todos, gratuita y obligatoria. El artículo 38 establece:

"El Estado orienta, fomenta y promueve la educación, la cultura y la ciencia en todas sus manifestaciones, en su política cultural se atiene a los siguientes postulados:

a) Fundamenta su política educacional y cultura en la concepción científica del mundo establecida y desarrollada por el marxismo-leninismo.

b) La enseñanza es función del Estado. En consecuencia, los centros docentes son estatales. El cumplimiento de la función educativa constituye una tarea en la que participa toda la sociedad y se basa en las conclusiones y aportes de la ciencia y en la relación más estrecha del estudio con la vida, el trabajo y la producción.

c) Promover la formación comunista de las nuevas generaciones y la preparación de los niños, jóvenes y adultos para la vida social. Para realizar este principio se combinan la educación general y la especializada de carácter científico, técnico o artístico con el trabajo productivo, la investigación para el desarrollo, la educación física, el deporte y la participación en actividades prácticas y sociales.

d) La enseñanza es gratuita. El Estado mantiene un amplio sistema de becas para los estudiantes y proporciona múltiples facilidades de estudio a los trabajadores a fin de alcanzar la universalización de la enseñanza.

La ley precisa la integración y estructura del sistema nacional de enseñanza, así como el alcance de la obligatoriedad de estudiar y define la preparación básica que, como mínimo, debe adquirir todo ciudadano.

e) Es libre la creación artística siempre que su contenido no sea contrario a la Revolución. Las formas de expresión en el arte son libres.

f) El Estado, a fin de elevar la cultura del pueblo, se ocupa de fomentar y desarrollar la educación artística, la vocación para la creación y el cultivo del arte y la capacidad para apreciarlo.

g) La actividad creadora e investigativa en la ciencia es libre. El Estado estimula y viabiliza la investigación y prioriza la dirigida a resolver los problemas que atañen al interés de la sociedad y al beneficio del pueblo.

h) El Estado propicia que los trabajadores se incorporen a la labor científica y al desarrollo de la ciencia.

i) El Estado orienta, fomenta y promueve la cultura física y el deporte en todas sus manifestaciones como un medio de educación y contribución a la formación integral de los ciudadanos.

j) El Estado vela por la conservación del patrimonio cultural y la riqueza artística e histórica de la nación. Protege los monumentos nacionales y los lugares notables por su belleza natural o por su reconocido valor artístico o histórico.

k) El Estado promueve la participación de los ciudadanos a través de las organizaciones sociales y de masa del país en la realización de la política educacional y cultural".

Art. 39.— La educación de la juventud y de la niñez en el espíritu comunista es deber de toda la sociedad.

La juventud y la niñez disfrutan de particular protección por parte del Estado y la sociedad.

La familia, la escuela, los órganos estatales y las organizaciones sociales y de masa tienen el deber de prestar especial atención a la formación integral de la juventud y de la niñez".

Las novedades de estas formulaciones están en la función exclusiva del Estado educador, ya antes expresada en el artículo 3º de la Constitución de México, pero el modelo cubano es rotundo; además, incorpora el trabajo

productivo como actividad obligatoria ligando la educación a la producción. Este principio, elevado por Marx a categoría fundamental, figura en algunas leyes, (Art. 3º de la ley de Educación venezolana de 1948). Simón Rodríguez, el insigne maestro de Bolívar, lo consideraba como el eje de la formación de los ciudadanos. Después Kerchesteiner lo difundió en Alemania con la creación experimental de los talleres educativos. En Francia, Freinet lo llevó a la práctica en las escuelas nuevas que dirigía. Es de aplicación generalizada en la educación de todos los países socialistas.

Decía Marx: "Del sistema fabril, que podemos seguir en detalle leyendo a Roberto Owen, surge el germen de la educación del porvenir, en la que se combinará para todos los chicos a partir de cierta edad el trabajo productivo con la enseñanza y la gimnasia, no sólo como método para intensificar la producción social, sino también como único método que permite producir hombres plenamente desarrollados".

En su libro *Teoría Marxista de la educación*, nos dice B. Suchodolski, que Marx y Engels formularon los principios de la vinculación de la enseñanza y el trabajo en su lucha implacable contra la explotación capitalista del trabajo infantil. Con ello sentaron las bases para la política educativa de la clase obrera y su futuro programa. En este sentido el Manifiesto del Partido Comunista pronostica "la abolición del trabajo fabril de los niños en su actual forma", pero plantea al mismo tiempo "la necesidad de vincular la enseñanza a la producción material".

ANTECEDENTES DEL CAPÍTULO SOBRE EDUCACIÓN EN LAS CONSTITUCIONES VENEZOLANAS DE 1947 Y 1961

La Constitución venezolana de 1947 contiene los mismos principios que con respecto a educación fueron consignados en la Constitución cubana de 1940, pero limadas de algunas adiciones, acaso por considerarlas más propias de la ley común, o porque ésta se había adelantado a la Constitución, dando permanencia a esos principios. El derecho a la educación se expresa en Venezuela con mayor amplitud. Aquí los preceptos constitucionales de 1947 que se refieren a educación no figuraron en el anteproyecto de

Constitución, elaborado por la comisión nombrada al efecto, sino que por gestiones realizadas por la Federación Venezolana de Maestros, los miembros de esa Comisión y la Asamblea Constituyente dieron cabida a las proposiciones aprobadas por la X Convención Nacional del Magisterio, reunida en la isla de Margarita, en agosto de 1946. Esas conclusiones habían sido elaboradas teniendo como base un memorándum o ponencia que presenté a dicha Convención y que fue aprobado íntegramente con algunas variantes en la redacción final y algunos agregados por la Comisión de la dicha Convención que estudió y recomendó aquellas materias, y en la cual estuve presente. Luego, en la Constituyente, las proposiciones de la Federación Venezolana de Maestros recibieron algunas modificaciones y agregados que en nada variaban el texto fundamental ni su extensión primitiva y que en algunos casos lo hicieron redundante[20].

La Constitución de 1961, vigente, consagra en sus arts. del 78 al 83 las garantías relativas a la educación, que esencialmente son las mismas de la Constitución de 1947, con algunas variantes en el texto, que presenté a la Comisión que redactaba el proyecto de Constitución, de la cual formaba parte.

LA FE POPULAR EN LA LEY Y LA LUCHA POR IMPONERLA

En Venezuela, como en Cuba, los maestros tenían fe en la ley, no obstante que una larga y dolorosa experiencia enseña que la eficacia de una ley depende más que de su texto, de la calidad de los hombres encargados de aplicarla y de la orientación de la política imperante en el momento en que esa ley se aplica. Los maestros venezolanos tenían fe en los hombres y en la política cumplida en los momentos en que se hacía la Constitución, porque esos hombres estábamos realizando una amplia transformación de la realidad venezolana, para crear las condiciones propicias al desenvolvimiento de las normas de justicia social contenidas en la Constitución, y

20. Las circunstancias anotadas aquí constan en los Diarios de Debates de la Asamblea Constituyente de Venezuela y en publicaciones hechas por la Federación Venezolana de Maestros en relación con la materia.

mediante las cuales se buscaba devolver al pueblo la fe perdida, que tras un largo esperar de siglos había visto desvanecerse muchas promesas, que no llegaron a cristalizar en realidad. Creían los maestros venezolanos, como los cubanos en 1940, que, protegidos en la Constitución, sus aspiraciones podrían realizarse entonces, sin maliciar, que apenas a un año de distancia esa Constitución caería hecha trizas, convertido el Capitolio Nacional en cuartel para una soldadesca engreída, que al supremo llamado de la justicia opusieron la agresividad punzante de las bayonetas. La Constitución de 1947 estuvo en suspenso en Venezuela, pero los ideales que la sustentaron la hicieron viva y latente.

En la lucha permanente la sociedad y el Estado dan forma jurídica a las relaciones de los individuos entre sí y de éstos con el Estado. Estas cobran el valor de normas sobre las cuales reposa un determinado orden social. Afirma Sánchez Viamonte que "es pueril negarle importancia al derecho o desdeñarlo como disciplina científica. El derecho acompaña a la sociedad en su desarrollo y se amolda a todas las mutaciones. Por sí mismo carece de contenido y finalidad. Es siempre el instrumento de la voluntad social triunfante, pero un instrumento indispensable, inevitable[21].

Para el estudio de las disposiciones que en las Constituciones venezolanas del año 1947 y en la vigente de 1961 se refieren a educación no sería de despreciar la tradición constitucional de nuestro país, ni la influencia que podría ejercer aquel proyecto de Cámara de Educación que proponía el Libertador Simón Bolívar en la Constitución de Angostura de 1819, tratado en el cual se preveía la educación obligatoria del niño desde su nacimiento hasta los doce años, bajo la dirección del Estado, representado en dicha Cámara de Educación, y otras medidas que sólo ahora se abren paso en las Constituciones modernas[22].

21. Carlos Sánchez Viamonte, *Ob. cit.*, pág. 43.
22. Véase Luis B. Prieto F. *El Magisterio Americano de Bolívar*. Editorial Arte. Caracas, 1968.

NATURALEZA Y ALCANCE DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES DE LA EDUCACIÓN

Explicando el origen de las disposiciones de la educación en las Constituciones latinoamericanas veamos la naturaleza y alcance de estas normas.

Como toda disposición constitucional, las que se refieren a la educación tienen un carácter de reglas fundamentales que fijan la orientación general de la educación en un país, su finalidad y principios esenciales. Algunas de esas normas, concebidas como principios teóricos, son declaraciones de carácter filosófico que marcan una orientación para la acción del Estado y para la actividad de los ciudadanos. Son expresiones de la filosofía que inspira el cuerpo de doctrina de la Constitución.

Además de estos preceptos teóricos figuran otros propiamente normativos, que fijan el derecho, establecen prohibiciones, consagran un tipo de organización determinada, cuya obligatoriedad se impone a todos, incluso al propio legislador ordinario, restringido como está a ceñir su actividad legislativa a la doctrina de esas normas.

PRINCIPIOS DE LA EDUCACIÓN DEMOCRÁTICA

Los principios fundamentales contenidos en las Constituciones latinoamericanas respecto a la educación se refieren a la educación democrática y expresan, clara y explícitamente, el propósito fundamental de poner la cultura al alcance de todos dándole oportunidades iguales a los ciudadanos, sin diferencias de raza, religión, procedencia social o situación económica. Teóricamente esos principios constitucionales expresarían que en la América Latina los pueblos reciben la educación que precisan y tienen a su disposición el número de escuelas necesarias y suficientes. Todos sabemos que no es así y las deficiencias del sistema están reclamando, no como algunos pretenden, poner la Constitución de acuerdo con la realidad, sino hacer caminar la realidad hacia el logro de las reivindicaciones educativas de nuestros pueblos, pues sólo de esa manera podemos cumplir el objetivo de

la civilización contemporánea que no es otro que el de formar hombres y mujeres capaces de enfrentar el desafío de una época tecno-científica que requiere capacidades que puedan colaborar en el proceso del desarrollo económico y social, poniendo la técnica al servicio del hombre.

Los principios esbozados en las Constituciones de los pueblos latinoamericanos y que se refieren a la educación democrática son:

1) Reconocimiento expreso del poder del Estado para intervenir en la educación por derecho propio, en virtud de una función inherente a su naturaleza y finalidad y a los propósitos de formación del ciudadano y del ser humano en general. De este principio derivan: la obligatoriedad de la enseñanza primaria; la intervención del Estado en la orientación y vigilancia de toda la educación, tanto pública como privada, la determinación de las profesiones que requieren título y la fijación de la validez que a ellos corresponde; la intervención del Estado en la formación del Magisterio; la fijación de recursos presupuestarios para llenar las funciones educativas; la vigilancia y conservación del tesoro artístico y cultural de la nación que como bienes colectivos deben servir de implemento para realizar aquellas actividades educativas:

2) Reconocimiento del derecho del ciudadano a la educación de donde derivan; la gratuidad de la enseñanza; la asistencia a los alumnos capacitados carentes de recursos; la igualdad de oportunidades para todos, con prohibición de discriminaciones odiosas.

3) Estructuración de la escuela unificada que permitirá la expresa correlación de todos los ciclos de la educación y la coherencia de doctrinas en la formación de una conciencia nacional;

4) Establecimiento de la libertad de enseñanza, no como derecho autónomo del individuo sino como forma de la libertad de trabajo sometida a las limitaciones de la ley. Este, más que como derecho, figura a la manera de llamado a la colaboración con el Estado en la realización de las funciones que a éste corresponde.

5) La asignación de fines específicos a la educación, fines que tienden a la formación del hombre y del ciudadano vinculado al medio y a su tiempo y con hondo sentido humano, capaz de realizar su propia felicidad y de con-

tribuir a la de los demás, que es el ideal del hombre para la democracia de nuestro tiempo.

LA CULTURA Y EL ESTADO

La Constitución brasilera de 1946 en su art. 164 establece que "el amparo a la cultura es un deber del Estado y que el Estado promoverá la creación de institutos de investigación, preferentemente adscritos a los establecimientos de enseñanza superior"[23]. Este artículo tenía un antecedente de la Constitución de 1934, Art. 10, donde se decía: "Compete concurrentemente a la Nación y a los Estados: proteger las bellezas naturales y los monumentos de valor histórico o artístico, pudiendo impedir que sean sacados del territorio las obras de arte". La Constitución de 1937 establecía en su art. 134: "Los monumentos históricos, artísticos y naturales, así como los paisajes y los lugares particularmente dotados por la naturaleza, gozan de la protección y de los cuidados especiales de la Nación, de los Estados y de los Municipios. Los atentados cometidos contra esos bienes serán equiparados a los cometidos contra el patrimonio nacional".

Los artículos citados de las Constituciones brasileras tienen su antecedente en el art. 150 de la Constitución Alemana de 1919 y en el art. 45 de la Constitución española de 1931. Pero esta última declara que toda la riqueza artística e histórica del país, sea quien fuere su dueño, constituye tesoro cultural de la nación[24].

---

23. La reforma por acta dictatorial del 24 de enero de 1967 establece: El amparo de la cultura es deber del Estado. Parágrafo único: Quedan bajo la protección especial del Poder Público los documentos, las obras y los locales de valor histórico o artístico, los monumentos y los paisajes naturales así como los yacimientos arqueológicos.

24. El artículo 150 de la Constitución alemana de 1919 establece: "Los monumentos artísticos, históricos y naturales, así como los paisajes, gozan de la protección del Estado. Corresponde al Reich (Estado) impedir la exportación del patrimonio artístico alemán al extranjero. (Ver el texto de la Constitución alemana de 1919, en la obra de Mirkine Guetzevitch, "Las nuevas Constituciones del Mundo". Madrid.

El artículo 45 de la Constitución española de 1931 dice: "Toda la riqueza artística e histórica del país, sea quien fuere su dueño, constituye tesoro cultural de la Nación y estará bajo la salvaguardia del Estado, que podrá prohibir su exportación y enajenación y decretar las expropiaciones legales que estime oportunas para su defensa. El Estado organizará el regis-

La Constitución de Honduras de 1965, vigente, en su art. 147, establece: "La educación es función especial del Estado (la Constitución de 1957 decía "función esencial") para la conservación, el fomento y la difusión de la cultura, la cual deberá proyectar sus beneficios a la sociedad sin discriminación de ninguna naturaleza".

La Constitución de Bolivia de 1938 establecía: "art. 263. La riqueza artística, arqueológica e histórica y la procedente del culto religioso, es tesoro cultural de la Nación (igual que la Constitución española citada), está bajo el amparo del Estado y no puede ser exportado. El Estado protegerá los edificios y lugares que sean declarados de valor histórico y artístico". Además, en el art. 154 se decía: "La educación es la más alta función del Estado".

En términos de igual sentido, aunque de forma diferente, contienen disposiciones sobre la materia las constituciones de Costa Rica, Cuba (Constituciones de 1940 y la promulgada en febrero de 1975), El Salvador, Guatemala y Venezuela.

Ese amparo a la cultura como deber del Estado, de que habla la Constitución brasilera, se expresa en forma contundente para señalar que el Estado no solamente protege la cultura sino que ésta forma una parte esencial de su existencia y manera de ser.

EL DERECHO DEL PUEBLO A LA EDUCACIÓN

El concepto del derecho a la educación es nuevo en las Constituciones del mundo, pues si bien es cierto, como ya lo anoté que muchas de las Constituciones surgidas de nuestra emancipación, contenían como principio la obligación del cuerpo social de suministrar la educación a los ciudadanos, no se daba como contrapartida el derecho subjetivo y la capacidad

---

tro de la riqueza artística e histórica, asegurará su celosa custodia y atenderá su perfecta conservación".

"El Estado protegerá también los lugares notables por su belleza natural o por su reconocido valor artístico e histórico". (Ver Nicolás Pérez Serrano. "La Constitución Española", 9 de diciembre de 1931). Antecedentes, texto y comentarios. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid.

suficiente para reclamar su cumplimiento a los titulares de ese derecho. No puede llamarse ejercicio de un derecho la extensión de la mano mendicante para pedir un puesto en una escuela o para conseguir una beca. El Estado declaraba paladinamente que era su deber suministrar la educación, pero no creaba el número de escuelas suficientes para que este deber se cumpliera y correlativamente el pueblo pudiese hacer efectivo su derecho.

Observa el jurista brasilero Pontes de Miranda, muy acertadamente, que no debemos confundir "el derecho a la educación con las bolsas (becas) concedidas bajo el poder de los Antoninos, en Roma, o bajo el poder de Carlomagno en los siglos del poder católico. No se trata de un acto voluntario dejado al arbitrio del Estado o de la Iglesia sino de un derecho ante el Estado, derecho público subjetivo, o, en el Estado puramente socialista e igualitario, situación necesariamente creada en el plano objetivo, por la estructuración del Estado. La propia estatización de la enseñanza constituye, en los ciclos evolutivos, un grado avanzado del progreso. Fue lo que se dio en Roma y en Francia. Lo que ha sido moroso es el proceso de tal intervención del Estado. Surgió en Alemania antes que en Francia pero en aquélla se estancó.

"Tampoco, continúa Pontes de Miranda, debemos confundir la existencia de las escuelas públicas con el derecho a la educación. A mediados del siglo XVII comenzaron las leyes y reglamentos escolares a desligarse del lazo eclesiástico; aún fue lento el proceso. En los estatutos político-jurídicos, el decreto a la escuela resultó, pero sin la necesaria subjetividad, sin acción que lo impusiese. Sólo la filosofía de Hegel condujo a la concepción nueva. La democracia radical lucha por la expansión de la enseñanza. El socialismo centralista, en el siglo XVIII, proclamó la escuela igualitaria. La noción de obligación escolar del Estado ganó terreno, venció luego en ciertos países y llegó al norte". Y para concluir el mismo autor declara: "A la noción de derecho natural, de derecho escolar para todos los pueblos, ligada a la teoría general del derecho, fuera de los límites en que el Estado puede ejercer su actividad, sucedió el Estado interesado en la difusión de la enseñanza, o sea, el Estado es responsable de la enseñanza de todos sus ciudadanos y realizador de la igualdad intelectual (una de las especies de la igualdad material).

Tal igualdad no significa primarización general, sino seguridad de iguales posibilidades educativas para todos"[25].

La Constitución brasilera de 1946 y su reforma de 1967 establece (art. 166 y 167) respectivamente, "la educación es derecho de todos y será suministrada en el hogar y en la escuela. Debe inspirarse en los principios de la libertad y en los ideales de solidaridad humana".

La Constitución de Bolivia de 1938 disponía en su artículo 154: "La enseñanza pública se organiza según el sistema de la escuela única", lo que técnicamente significa el reconocimiento del derecho de una escuela para todos, sin discriminación de ninguna especie.

La Constitución del Ecuador de 1967, en forma amplia, establece: "Art. 33. El Estado garantiza el derecho a una educación que capacite a la persona para vivir dignamente, bastarse a sí misma y ser útil a la comunidad.

El derecho a la educación implica el de disponer de iguales oportunidades para desarrollar las dotes naturales en una profesión, arte u oficio, y el grado o nivel en que encuentra la mejor garantía de bienestar para sí mismo, para los que de ella dependen y para el servicio de los demás".

No se trata aquí, como se desprende del texto, de una educación primaria solamente, sino de una educación que forma al trabajador y al profesional para el servicio propio y de la sociedad.

La Constitución de El Salvador de 1950 establece que "Todos los habitantes de la República tienen el derecho y el deber de recibir educación básica que los capacite para desempeñar eficazmente su papel como trabajador, padre de familia y ciudadano. La educación básica incluirá la primaria, y cuando la imparta el Estado será gratuita".

El texto indica que se trata de un tipo de educación menos amplia que la establecida en el Ecuador, pero, sin embargo, sobre la educación primaria que sería sólo una parte de aquella. Sin embargo, el concepto de educación básica no pasa de ser un término vago que se quiso aplicar a la educación de los adultos, y con el propósito de formar trabajadores manuales habilitados para el trabajo, sin aspiración de continuar en un sistema edu-

25. Pontes de Miranda. *Comentarios, a la Constitución de 1946*. Tercera edición. Tomo VI, págs. 197 y 198. Editor Borsoi. Río de Janeiro, 1960.

cativo de mayor altura y posibilidades formativas del espíritu creador del ciudadano.

La Constitución de Guatemala en su artículo 98 expresa: "Toda persona tiene derecho a educación. La instrucción técnica y la educación profesional son accesibles a todos en plano de igualdad. El Estado mantendrá e incrementará centros para la enseñanza básica y de estudios diversificados así como instituciones destinadas a elevar el nivel cultural de la nación, otorgará becas para el perfeccionamiento de especialización a estudiantes y profesionales que por vocación y capacidad se hagan acreedores a ellas; promoverá la educación física y protegerá el deporte en todas sus manifestaciones".

La Constitución de Haití se limita a decir en su artículo 177 que: "El desarrollo y la difusión de la cultura constituye una obligación y un fin primordial del Estado". Esto quiere decir que existe un derecho subjetivo de los ciudadanos frente al Estado para reclamar su participación en esa cultura.

La Constitución de Nicaragua en su artículo 98 establece: "La educación pública es deber preferente del Estado". Panamá también considera la educación como deber. La Constitución de la República Dominicana declara: "Art. 16: Es deber del Estado procurar educación fundamental a todos los habitantes del territorio nacional y tomar las providencias necesarias para eliminar el analfabetismo".

La Constitución venezolana en este sentido tiene una gran amplitud y en su art. 78 deja establecido: "Todos tienen derecho a la educación. El Estado creará y sostendrá escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso a la educación y a la cultura, sin más limitaciones que las derivadas de la vocación y de las aptitudes. La educación impartida por los institutos oficiales será gratuita en todos sus ciclos. Sin embargo, la Ley podrá establecer excepciones respecto de la enseñanza superior y especial cuando se trata de personas provistas de medios de fortuna". Esta excepción, con respecto a los ricos, de la Constitución venezolana se fundamenta en la necesidad de que aquéllos que disponen de medios de fortuna puedan contribuir a los gastos hechos para los que no tienen nada. En algunos países, Francia, por ejemplo, se estableció un impuesto

progresivo para la educación, pero grava solamente a los padres de familia, es decir, a los que tienen hijos, sin pensar que éstos corren con los gastos de alimentación, vestido y habitación de sus hijos mientras que los ricos solteros no realizan ningún gasto en este sentido. Es decir, se trata más bien que de un impuesto de una tasa por el servicio.

Podría asimilarse el derecho del pueblo a la educación, la disposición del art. 14 de la Constitución Argentina de 1853, que entre los derechos de los ciudadanos establece el de "enseñar y aprender", disposición que fue copiada por el art. 19 de la Constitución de 1949 de Paraguay. El constitucionalista Carlos Sánchez Viamonte, en efecto dice: "Por su significación y trascendencia el derecho a aprender se identifica y confunde con la verdadera libertad. El derecho a enseñar, en cambio, se identifica con la función técnica de la educación y se traduce siempre con la obligación o deber de enseñar … Si el niño tiene el derecho de aprender, la sociedad tiene la obligación inevitable de suministrarle enseñanza, o mejor dicho, educación. En caso de conflicto entre el ejercicio del derecho de enseñar y el ejercicio del derecho a aprender, entre el medio y el fin, entre el docente y el alumno, el Estado debe protección al fin antes que al medio, al niño antes que al docente; debe proteger, ante todo el derecho a la personalidad, porque así protege a la sociedad y su derecho a la cultura"[26].

OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA

El concepto de obligatoriedad se establece pensando que la educación es un derecho social que apareja también obligaciones y por tanto no puede eludirse ni renunciarse, porque se establece en razón de la necesidad que tiene el Estado de formar ciudadanos capaces de cumplir con sus deberes y de reclamar sus derechos; de servir con eficiencia tanto en la vida privada como en las funciones públicas. Dejar libre el ciudadano para que eluda el cumplimiento de su obligación escolar inhabilitaría el sistema educativo para esa función formativa. Ya Robespierre en el proyecto que presentó a la

26. Carlos Sánchez Viamonte. *Defectos Sociales de la Constitución de 1953*. Edit. Claridad, pág. 68,, Buenos Aires.

Asamblea Francesa el 2 de julio de 1793, negaba a los padres el derecho a oponerse a la instrucción de sus hijos. Pero, como vimos antes, esta obligación impuesta a los padres y en general al ciudadano de recibir educación es más antigua que el deber del Estado a suministrarla, y generalmente se refiere sólo a la educación primaria.

En la misma Asamblea Francesa, en el Proyecto de Talleyrand, y en el de Condorcet, así como en los discursos que a su muerte dejó escritos Mirabeau sobre educación, se sostenía, sin embargo, como ya lo hemos apuntado, que la enseñanza no podía ser obligatoria porque tal prescripción iba en contra de la libertad del ciudadano. Pero sobre este criterio privó el de Robespierre, ya señalado. La Constitución Francesa de 1793, nada dijo, a pesar de los criterios expresados en la discusión de los proyectos de la educación sobre obligatoriedad, ni en la Tabla de los Derechos, ni el Título X, sobre la instrucción pública, antes citado.

Las Constituciones latinoamericanas, con excepción de Argentina, que la consagra en la ley, establecen la obligatoriedad de la instrucción primaria. Brasil en el aparte 11) del Parágrafo 3o del Art. 168, declara: "11) La Enseñanza de los 7 a los 14 años es obligatoria para todos"; Bolivia y Honduras fijan la obligatoriedad dentro de los mismos límites. Colombia no fija edad para la obligatoriedad, dejándolo a la ley; lo mismo que Costa Rica, Ecuador, Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Santo Domingo, pero Uruguay va más lejos; en el art. 70 en su Constitución señala: "Son obligatorias la enseñanza primaria y la enseñanza media agraria o industrial". Este país constituye una excepción con respecto a la obligatoriedad de la enseñanza, en nuestro continente, pues la prolonga hasta la educación media. Pero en Europa, varios países, entre ellos Inglaterra y Francia, extienden la obligatoriedad hasta los 17 y 18 años, respectivamente, tomando en cuenta razones de orden cultural, pero también motivaciones de orden económico, pues al alargar la escolaridad se evitar la prematura incorporación al trabajo de los menores en condiciones inferiores para intervenir en las actividades de la industria y del comercio, lo que acrecentaría el número de personas en busca de empleo y con ello una posible disminución de los salarios, en razón de una superabundancia de

brazos, no obstante que debido a los avances técnicos, gente sin preparación quedan fuera de toda posibilidad de encontrar trabajo remunerador en el mundo contemporáneo.

En Venezuela la Constitución vigente, en el Capítulo II del Título III, que se refiere a los deberes, deja a la ley la fijación del grado de educación obligatoria; así, dice en el art. 55 "La educación es obligatoria en el grado y condiciones que fije la Ley". Esta determina que la educación primaria es obligatoria desde los 7 años, sin límite hacia arriba. Además dice dicho artículo constitucional que: "Los padres y representantes son responsables del cumplimiento de este deber, y el listado proveerá los medios para que todos puedan cumplirlo".

Esta posibilidad de fijar, para la obligatoriedad de la educación un límite más alto que el dado por la educación primaria, fue establecido en el texto constitucional en previsión de que ya la educación primaria no es suficiente para la formación de ese ciudadano apto a que todos aspiramos. Hay, por otra parte en este mismo sentido, recomendaciones formuladas posteriormente por una Comisión Técnica que estudió los planes económicos de Venezuela. Esta aconsejó, como un medio de reducir el desempleo, el aumento de los años de escolaridad obligatoria, evitando así la incorporación de gente muy joven y sin preparación a los niveles de trabajo, a los cuales ingresan en calidad de aprendices.

La idea venezolana de no fijar ni en la Constitución ni en la Ley un límite superior a la educación primaria obligatoria obedece a que la obligatoriedad se concreta a una determinada formación cultural, y quien no la haya adquirido, cualquiera que sea su edad, permanecerá obligado con el sistema educativo. Esta forma de concebir la educación me llevó al formular el proyecto de Ley del Instituto Nacional de Cooperación Educativa, a establecer como obligatorio el aprendizaje de los menores que trabajan en fábricas en el campo o en el comercio y el entrenamiento en servicio de los obreros con cargo a los patronos, al Estado y a los propios trabajadores, en la proporción que se establece en esa Ley aprobada en el año de 1959 por el Congreso de la República. Esta Ley contiene sanciones para los adultos que no sigan los cursos de alfabetización, de entrenamiento o de aprendizaje

organizados por el instituto para ellos; lo que no sería posible si en la Constitución o en la Ley de Educación se fijara un límite superior para la obligatoriedad. Para terminar, sería preciso decir que el concepto de una edad escolar tiene larga tradición. Talleyrand en su proyecto establecía un límite de los 6 a los 12 años. Robespierre fijaba el límite inferior en los 5 años. El Libertador, en su proyecto de Cámara de la Educación, habla de una educación obligatoria para los niños desde el nacimiento hasta los 12 años. En realidad el período de aprendizaje de los seis a los catorce años está acomodado al proceso de evolución sicológica del niño en todo el mundo, y de acuerdo con éste debe realizarse la educación primaria. No obstante, esos conocimientos formativos tienen una edad propia. Cuando se descuida su adquisición, sobrevienen graves trastornos en la vida cultural de nuestros países, el más grave de los cuales es la proliferación de mano de obra sin cultura alguna. Esto me lleva a pensar que, concluida la edad escolar, la obligación no cesa si el individuo no ha adquirido la formación que en la edad propia para ello debió haber obtenido.

GRATUIDAD DE LA ENSEÑANZA

La gratuidad de la enseñanza es una consecuencia del establecimiento del derecho a la educación. Ya vimos que en Francia la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano consideraba la Instrucción como una necesidad de todos, y ponía a cargo de la sociedad favorecer con todo su poder el progreso de la razón pública y posibilitar la instrucción pública a todos los ciudadanos. En la misma Constitución, el Capítulo dedicado a la instrucción señala en el artículo 296 que: "La República proveerá los gastos de los sueldos de los institutores de las escuelas primarias". En los Proyectos de Condorcet, de Talleyrand y en el de Robespierre y en todos los que se presentaron a la Asamblea para la organización de la educación pública en Francia, la educación primaria se declaraba gratuita. En nuestro Continente, los norteamericanos establecieron la educación gratuita, como ya vimos en los Estados que la proclamaron en su Constitución; en América Latina, en cambio, la educación se consideró obligatoria, pero no gratuita.

Es la Constitución imperial del Brasil de 1824, la primera que en nuestra América consagra la gratuidad. Fuera de la América Continental Haití se había adelantado en la Constitución promulgada por Petión en 1816 donde, como vimos, en su artículo 36 declara "gratuita a la enseñanza mínima indispensable" haciéndola común a todos los ciudadanos. Este artículo de la Constitución Haitiana es copia, con algunas variantes, de la disposición respectiva de la Constitución Francesa de 1791, ya citada. La vigente Constitución de Brasil, en su artículo 158, parágrafo 3º Aparte II) dice que "además de obligatoria, la enseñanza de los 7 a los 14 años será 'gratuita' en los establecimientos primarios y oficiales".

En el aparte III de dicho parágrafo indica que: "la enseñanza oficial ulterior a la primaria será gratuita; igualmente, para quienes habiendo demostrado efectivo aprovechamiento, probaran falta de recursos. Siempre que fuere posible, el poder público sustituirá el régimen de gratuidad por la concesión de bolsas de estudios exigiendo el posterior reembolso en el caso de enseñanza del grado superior".

Argentina establece la gratuidad en la Ley. La Constitución de Colombia solamente dice: "Art. 41. La enseñanza primaria será gratuita en las escuelas del Estado". La Constitución de Costa Rica en su artículo 78 señala que "la enseñanza primaria, la preescolar y la secundaria son gratuitas y costeadas por la nación". La Constitución Cubana de 1940 declaraba gratuita "la educación primaria, la pre-primaria, la vocacional, la enseñanza elemental, la técnica y la de artes y oficios". La nueva Constitución de Cuba declara gratuita la educación en todos sus niveles. La Constitución del Ecuador declara gratuita la educación en todos sus ciclos. En la Constitución de El Salvador, el Art. 198 que, como ya vimos, declara que, "la educación básica incluirá la primaria", se establece que "cuando ésta es impartida por el Estado, será gratuita". La Constitución de Guatemala en su artículo 94 declara "gratuita la educación primaria impartida por el Estado". La Constitución Dominicana en su artículo 16 declara: "Tanto la educación primaria y secundaria como la que se ofrezca en las escuelas agronómicas, vocacionales, artísticas, comerciales, de artes manuales y de economía doméstica, serán gratuitas". La Constitución de Honduras art.

150 declara que la enseñanza impartida oficialmente será gratuita y además la primaria será obligatoria. Es decir, la gratuidad se refiere a todos los ciclos de la enseñanza. La Constitución de Haití en el aparte Único de su art. 178 establece: "La educación primaria es obligatoria y debe ser otorgada gratuitamente por el Estado, a fin de reducir el número de analfabetos absolutos y permitir a todos el cumplimiento a conciencia de su papel de trabajadores, de padres de familia y de ciudadanos". La Constitución de México en el parágrafo VII del art. 3º declara que "toda la educación que el Estado imparta, será gratuita". Nicaragua declara en el artículo 100 de su Constitución que "la educación primaria costeada por el Estado será gratuita y laica". La Constitución de Panamá, en su art. 78 declara que "la educación pública, preescolar, primaria y secundaria, en todos sus grados y tipos, será gratuita. La gratuidad de la enseñanza preescolar y primaria implica para el Estado la obligación de facilitar al alumno todos los útiles que le sean necesarios para su aprendizaje. La gratuidad de la enseñanza secundaria no impide el establecimiento de un derecho de matrícula". La Constitución del Perú, simplemente declara gratuita la educación primaria, en su art. 72. La Constitución de Uruguay, en su art. 71 dice: "Declárase de utilidad social la gratuidad de la enseñanza oficial, primaria, media, superior, industrial y artística y la educación física; la creación de becas de perfeccionamiento y especialización cultural, científica y obrera y el establecimiento de bibliotecas populares". Venezuela va más lejos, cuando establece en el art. 78 de su Constitución que "la educación impartida en los institutos oficiales será gratuita en todos los ciclos. Sin embargo, la ley podrá establecer excepciones respecto de la enseñanza superior y especial, cuando se trata de personas provistas de medios de fortuna".

En América Latina sólo Ecuador, Honduras, México, Uruguay y Venezuela establecen la gratuidad de la educación en todos sus niveles, y aun cuando la Constitución de Venezuela reserva a la ley establecer excepciones con respecto a la educación superior y especial para personas provistas de medios de fortuna, esa disposición no se aplica. Mediante Decreto presidencial Nº 567, de 17 de junio de 1966, en Venezuela se ordena proveer las bibliotecas de las escuelas primarias de textos y otros materiales para el

uso gratuito de los alumnos, pero esta disposición se ha cumplido en muy escasa parte. En México el Estado distribuye también textos y material escolar al igual que Panamá, Uruguay, Chile. Otros países también tienen la distribución gratuita de material escolar. En México, las universidades, especialmente la Universidad Autónoma de México, cobran un derecho de matrícula del cual exime a estudiantes que demuestren que carecen de los recursos indispensables para pagarlos. La disposición consignada en la Constitución brasilera declara la gratuidad de los estudios post-primarios para los alumnos que demuestren efectivo aprovechamiento y prueben la insuficiencia de recursos, y deja como facultativo, de acuerdo con las posibilidades, sustituir el régimen de gratuidad por el de becas, pero exigiendo el posterior reembolso al graduado en la Escuela Superior, de los gastos realizados para su educación profesional. El sistema de reembolso de los gastos ha sido empleado, con indudable violación de la norma constitucional, por la Universidad venezolana de Oriente (UDO), haciendo firmar un compromiso de honor por los graduados en el día de recibir el título, en el cual se obliga a devolver a la Universidad los gastos causados al Estado por su educación. El sistema indicaría, que el reembolso se hace a la Universidad, pero los gastos los realiza el Estado de los fondos públicos, y jurídicamente debería ser éste el que recibiera el reembolso. Pero de cualquier manera se trata de una práctica inconstitucional, porque no está establecida en ninguna ley de la República, ni en forma excepcional para las personas con recursos económicos suficientes. Esta indicación no es un ataque al sistema de reembolso. Incluso estaría de acuerdo con que se estableciera un impuesto especial a los profesionales de todas las ramas y de todas las Universidades para contribuir al sostenimiento del servicio universitario, en razón, tanto de la obligación de colaborar en el desarrollo de la educación universitaria, como de la compensación por los servicios recibidos de la sociedad. Al recibir estos servicios de la sociedad se usa, ciertamente, un derecho, pero ese derecho apareja obligaciones de servicio, una de las cuales es la obligación de contribuir a que el pueblo todo vaya recibiendo la educación que precisa, y a cuyo propósito no son siempre abundantes los fondos del Estado. Volveré sobre esta materia al tratar el financiamiento de la educación superior.

FORMACIÓN Y DERECHOS DEL MAGISTERIO

Se sostiene que una escuela vale lo que valen sus maestros. Esta importancia concedida al educador como agente de formación de la conciencia del ciudadano, del trabajador y del profesional, ha hecho que se cambie la noción un tanto peyorativa según la cual "cualquiera puede ser maestro". La preocupación creciente de tener más y mejores maestros llegó a la formulación de los principios de formación del magisterio en escuelas especializadas y a la ambición de dar a los maestros preparación universitaria. Esa es la razón por la cual en las Constituciones del mundo y en varias de las Constituciones de nuestro Continente se da a los maestros especial importancia; los constituyentes, pensaron que al llevar al texto de la Constitución la preocupación popular de tener buenos maestros, era posible encontrar el camino para mejorar el tipo de escuela y de la educación que en ésta se suministra. Pero no se trata solamente de dar preparación a los maestros ni de colocarlos en una situación social y económica que valide su función y la haga socialmente respetable por los padres de los alumnos.

La Constitución brasilera, en el aparte V del Parágrafo II del art. 158, establece que "La provisión de cargos iniciales y finales de las carreras del Magisterio de grado medio y superior será hecho siempre mediante prueba de habilitación, que consistirá en concurso público de pruebas y títulos, cuando se tratare de enseñanza oficial". La Constitución de Costa Rica en su art. 86 dispone que: "El Estado formará profesionales docentes por medio de cursos especiales en la Universidad de Costa Rica". La Constitución de El Salvador en el aparte último de su art. 200 dice: "El Estado podrá tomar a su cargo, de manera exclusiva, la formación del magisterio" y el art. 102 establece una norma semejante a la de la Constitución de Haití y a la que nos referiremos luego. La Constitución vigente de Honduras, art. 151 dispone: "La formación de maestros de educación es función preferente del Estado" y en el art. 152 establece privilegio para los maestros en sueldo, jubilación, exención de impuestos, estabilidad y escalafón. Esta norma figuró en la Constitución venezolana de 1947 y responde al propósito de mantener una cuidada formación que no puede ser dejada al arbitrio de los particulares,

ya que el maestro realiza una función pública y no un trabajo particular en beneficio de una persona o de una clase, sino para servicio de la Nación. La Constitución haitiana en su art. 180 se limita a decir que "Para ser profesor es necesario justificar su capacidad de la manera que indique la ley", pero señala que: "la enseñanza de la historia y de la geografía de Haití, de la moral cívica y de la Constitución que rija al pueblo deberá ser dada por profesores haitianos en todos los establecimientos de la educación, ya sean públicos o privados". Esta norma fue establecida en la Ley Orgánica de Educación Venezolana de 1924 gracias a una campaña del Magisterio encabezada por el Licenciado Agustín Aveledo, por el Dr. Eloy G. González y por el Dr. Calcaño Herrera, director del diario "El Heraldo", para impedir que colegios privados regentados por extranjeros pudiesen desviar la formación de la conciencia nacional del venezolano.

Algunos usaban textos de historia que denigraban de nuestros Libertadores. En Venezuela sigue siendo norma legal, y no constitucional. La Sección IV del art. 3 de la constitución mexicana formula una prohibición en los siguientes términos: "Las Corporaciones religiosas, los Ministros de cualquier culto, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente realicen actividades educativas, las Asociaciones o Sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, no intervendrán en forma alguna en planteles donde se imparta educación primaria, secundaria o normal y la destinada a obreros y campesinos". El art. 152 establece privilegio para los maestros en sueldo, jubilaciones, exenciones de impuesto, estabilidad y escalafón, todo conforme a la ley. Nicaragua dedica al problema de la formación y de los derechos del Magisterio dos extensos artículos que incluyen disposiciones que generalmente figuran en las leyes y reglamentos, pero que fueron llevados allí debido a la presión del Magisterio organizado, que se mostraba interesado en que los derechos profesionales en postergación permanente tuviesen la salvaguardia de la Constitución, buscando así que sean cumplidos por el Gobierno. El art. 107 de la Constitución nicaragüense dice: "El Magisterio es carrera pública y el que se ejerce para el Estado, da derecho a los siguientes beneficios: 1) a la inamovilidad de los cargos; 2) al ascenso y promoción en su carrera; 3) a un

sueldo básico mínimo de acuerdo con la dignidad de su profesión y con el costo de la subsistencia en el lugar de su destino; 4) a una jubilación proporcional; 5) a unas vacaciones retribuidas; 6) a su mejoramiento cultural y profesional costeado por el Estado. Los derechos y beneficios a que se contrae este artículo serán determinados y reglamentados por la Ley y comprenderán a los maestros de la enseñanza de las escuelas oficiales en lo que se refiere a los ordinales 3), 5) y 7). Estos maestros serán inamovibles en sus cargos. Los años de servicio de los maestros de escuelas particulares que pasen al servicio del Estado, serán tomados en cuenta para los efectos de los ordinales 2) y 4) de acuerdo con lo que dispone la Ley". El Art. 108 contiene una rara previsión que declara a los maestros separados de toda actividad política. Dice este artículo: "La función del Magisterio es ajena a toda tendencia política y se orientará en el sentido democrático, patriótico y nacional". Es decir que los maestros en Nicaragua ostentan la condición que califiqué en 1937 de "eunuquismo político", que es deprimente para la profesión, porque sólo puede ser maestro quien es integralmente ciudadano y disfruta de todos los derechos inherentes a éste.

En cuanto a la Constitución del Ecuador sólo dispone en su art. 45 que: "En los organismos directivos nacionales de la educación estarán representadas todas las fuerzas docentes del país, tanto oficiales como particulares, con arreglo a la Ley". Y en el art. 46, agrega: "Se garantiza la estabilidad y la justa remuneración de los educadores en todos los estudios; la ley regulará su designación, ascenso, traslado y preparación atendiendo a las características de la educación pública y de la privada". La Constitución del Perú, en el art. 81, dispone que: "El profesorado es carrera pública y da derecho a los goces que fija la Ley". El art. 81 de la Constitución venezolana vigente establece: "La educación estará a cargo de personas de reconocida moralidad y de idoneidad docente comprobada, de acuerdo con la ley. La ley garantizará a los profesionales de la enseñanza su estabilidad profesional y un régimen de trabajo y un nivel de vida acordes con su elevada misión". Disposiciones semejantes figuraron en la Constitución venezolana de 1947. La Constitución cubana de 1940 estatuye en su art. 50 la exclusividad de la formación de los maestros en las Escuelas Normales del Estado y en la

Escuela de Pedagogía de la Universidad, y en el art. 57 da preferencia a los títulos profesionales respectivos para ocupar los cargos vacantes y para materias especiales de la enseñanza primaria se requiere también el título en la especialidad respectiva. En materia de sueldo establece una rara norma que es la de fijar el sueldo mínimo del maestro en una millonésima del presupuesto[27].

FIJACIÓN DE GASTOS PARA LA EDUCACIÓN

Los gastos necesarios para el desarrollo de la educación no siempre recibieron la atención del Estado en razón de la importancia que la educación reviste para el proceso económico y social del desarrollo. Los pueblos de economía avanzada han ido aumentando en forma creciente su presupuesto para los servicios de educación, porque encuentran que el mejor negocio para un país no es el de disponer de capitales que puedan ser bien o mal empleados, sino el poseer hombres y mujeres con capacidad suficiente para intervenir en el proceso de transformación y creación de la riqueza nacional. La Sociedad de las Naciones pretendió fijar una especie de norma internacional para la elaboración de los presupuestos de educación y señalaba que debía asignarse a la educación un 25 por ciento del presupuesto nacional, norma que estaba muy por encima de las facilidades de gran parte de los países del mundo, no obstante que en algunos era sobrepasada. La

27. La consigna de la millonésima, nos dice el Dr. Bernal del Riesgo, nació de un afán de seguridad y del amargo sentimiento de injusticia que en todos nosotros provocaba el incumplimiento de la llamada ley de los 75 pesos. Esta injusticia había cargado de recelos el ambiente magisterial. Todos anhelábamos una garantía eficaz para el aumento de sueldos. La Constitución que iba a elaborarse ofrecía una oportunidad excelente… A propuesta del Dr. Quintana se estudió primero la petición del 25 por ciento y depués la del mayor presupuesto para la educación… La "millonésima" fue aprobada por la A.E.C. y con Julio Quintana al frente se dio comienzo a la lucha por inclusión de un artículo de la Carta fundamental". Alfonso Bernal del Riesgo. Cuestiones futuras en la enseñanza Cubana. Págs. 172 y siguientes. Esta disposición nunca se cumplió durante la vigencia de la Constitución Cubana, porque partía del falso supuesto de que los presupuestos se mantendrían en un límite bajo. Cuando se propuso la norma el presupuesto de Cuba no alcanzaba a los cien millones de pesos.

Constitución de Cuba estableció que el presupuesto de educación no podrá ser inferior al presupuesto de ningún otro Ministerio, salvo casos de emergencia declarados por la ley. La UNESCO ha formulado también una recomendación a los diferentes países miembros para que procuren ajustar los gastos educativos a un 4 por ciento mínimo de la renta nacional. Pero es de tal importancia el problema de las inversiones de educación, que en un libro reciente, octubre de 1968, el economista norteamericano John K. Galbraith hace un análisis del creciente gasto de la educación en el sistema industrial de los Estados Unidos, que primitivamente necesitaba un modesto número de personas con habilidades técnicas o avanzadas, y que ahora requiere el aumento de la eficiencia en cantidad y calidad. Señala este autor, y ello sirve de medida para interpretar el significado del gasto educativo, que en los Estados Unidos los gastos totales en educación eran aproximadamente de 275 millones de dólares en el año de 1900, y se estima, según las apreciaciones del Departamento de Sanidad, Educación y Bienestar, que para el año de 1970 el gasto sería de 42.500 millones de dólares es decir, una cifra ciento cincuenta y cuatro y media veces mayor. Ahora sobrepasan el doble de esta última cantidad. Alcanzan realmente a 100.000 millones.

Al calor del esfuerzo promovido por el Proyecto Principal Nº 1 de la UNESCO para erradicar el analfabetismo, al cual tuve oportunidad de referirme ya, en América Latina ha habido un creciente aumento de los gastos educativos y con ello una mayor atención a los servicios escolares. No es indiferente la acción de los maestros en este sentido. En efecto, en el Primer Congreso Americano de Maestros reunido en La Habana en setiembre de 1939, al cual asistí en representación de la Federación Venezolana de Maestros, se formuló la recomendación de que el 70 por ciento de las asignaciones presupuestarias para la educación fuese invertido en la enseñanza primaria: Numerosos Congresos y reuniones de maestros se pronunciaron siempre por la obligación que incumbe al Estado de fijar a la educación presupuestos acordes con las necesidades. En mi concepto, la Asamblea Constituyente de Cuba escogió insinuaciones que eran doctrina del Magisterio del mundo entero y en particular del Magisterio Americano, expresando en el Primero y en el Segundo Congreso de la Internacional del

Magisterio Americano reunidos en Buenos Aires y Montevideo, respectivamente, pero de seguro, para la redacción de la disposición consignada en la Constitución tuvo a la vista el artículo de Lorenzo Luzuriaga, publicado en la revista de Pedagogía de Madrid, de 1931, bajo el título "Ideas para una Reforma Constitucional de la Educación Pública". Allí se dice:

"5) El sostenimiento de la educación pública correrá principalmente a cargo del Estado, quien incluirá en su presupuesto las cantidades necesarias para ello, en una proporción no menor de la asignada a los demás servicios públicos (defensa nacional, obras públicas, etc.). Pero también han de contribuir al sostenimiento de aquellos organismos locales, provinciales o regionales a los que se concede alguna participación en el régimen de la enseñanza".

En Venezuela, no obstante que la Primera Convención Nacional del Magisterio, celebrada en 1936 y en posteriores Convenciones los educadores aprobaron resoluciones en las cuales se pedía la fijación de un presupuesto para la educación, acorde con las necesidades y dentro de las normas establecidas por la Sociedad de las Naciones (La XII Convención del Magisterio Venezolano fijaba un 20 por ciento), al formular los principios que fueron llevados a la Constitución de 1947, y a la cual me he referido ya, no incluyó, ninguno referente al presupuesto.

Varias Constituciones han señalado gastos mínimos para la educación en los Presupuestos del Estado. La Constitución del Brasil de 1946 en su art. 169, con antecedentes en el art. 176 de la Constitución de 1934, establecía: "Anualmente, la Unión aplicará nunca menos del 10 por ciento, y los Estados, el Distrito Federal y los Municipios nunca menos del 20 por ciento de la renta resultante de los impuestos en el mantenimiento y desenvolvimiento de los sistemas de educación estatales y del Distrito Federal". Colombia, en el art. 11 del Plebiscito del 1o de diciembre de 1957, aprobó una disposición que dice así: "A partir del 1o de enero de 1958, el Gobierno Nacional invertirá no menos del 10 por ciento de su presupuesto general de gastos en la educación pública".

La Constitución de Bolivia de 1938, en su art. 161 se limita a decir: "Las Universidades públicas serán obligatoriamente subvencionadas por el fisco

con fondos nacionales, independientemente de los recursos departamentales, municipales y propios, creados o por crearse".

Costa Rica fija en el art. 85 de la Constitución, para la Universidad solamente, "una suma no menor de lo que representa el 10 por ciento del presupuesto anual de gastos del Ministerio encargado de la educación pública, cantidad que le será fijada en cuotas mensuales". La Constitución de Guatemala en su artículo 99 también fija para la Universidad una cantidad no menor de dos y medio por ciento (2,5%) del Presupuesto de ingresos ordinarios del Estado que será destinada a la Universidad Autónoma de Guatemala, para realizar sus fines y atender a su sostenimiento, desarrollo y progreso. Dicha asignación podrá ampliarse mediante rentas propias que el Estado destine al respecto. La Constitución de Honduras de 1957 fijaba 2 por ciento del presupuesto nacional para la Universidad. Este porcentaje ha sido aumentado a tres por ciento en la Constitución de 1965. La Constitución de El Salvador en el aparte del art. 204, dice solamente: "que el Estado consignará anualmente en el presupuesto las partidas destinadas al sostenimiento de la Universidad" … La Constitución de Panamá en el art. 84 no fija el cuántum del presupuesto destinado a la educación, sino que deja la determinación de esa proporción a la Ley Orgánica del ramo, pero establece que el sostenimiento del servicio de la educación tendrá preferencia sobre cualquier otro. Y en el art. 87 determina que "El Estado dotará de lo indispensable para su instalación, entrenamiento y desarrollo de aptitudes, así como del patrimonio y de los medios necesarios para acrecentarlos". En Cuba, Uruguay, México y Venezuela la aplicación de rentas a las Universidades se deja a la Ley especial sobre la materia. En Venezuela se fija una cantidad que fluctúa entre el mínimo del uno y el tres por ciento en la Ley Nacional de Universidades.

Según los financistas, no es práctica recomendable dividir el presupuesto en partidas asignadas en leyes especiales sin tomar en cuenta las necesidades, que fluctúan, tanto en educación como en las otras actividades del Estado. La renta fijada en un porcentaje puede ser insuficiente, o puede exceder de esa necesidad. Pero de todos modos, la fijación indica una creciente preocupación de los pueblos de nuestro Continente para que no se

deje de lado la atención educativa, que siempre fue vista de soslayo por los gobernantes. Las comparaciones se hicieron siempre tomando en cuenta los gastos hechos por ejércitos, armamentos y servicios represivos del Estado, que se disminuiría notablemente si el pueblo estuviera educado, si tuviera una educación para la paz y la convivencia, y los ciudadanos aprendieran en la escuela el respeto a la ley y a las instituciones nacionales.

LAICIDAD DE LA EDUCACIÓN

El problema de la laicidad de la educación ha dado lugar a sonadas polémicas en el Continente, que fueron detonantes en Ecuador, Argentina, Chile, México y en toda Centro América. En Cuba combatieron por ella Martí, Varela y otros grandes pensadores de la isla. En los Estados Unidos la polémica fue cortada desde los días de la Independencia porque ese país formó su cultura a favor de los inmigrantes que venían huyendo de las persecuciones religiosas en Europa y especialmente en Inglaterra. La tolerancia es la norma general que guía a los Estados Unidos en esta cuestión. Nosotros en América Latina estamos poseídos de la intolerancia detonante del carácter español que con su religión impuso sus derechos de pueblo conquistador. Al producirse la independencia, por la injerencia que tomaron en las luchas emancipadoras, generalmente contra los derechos de nuestros pueblos, los religiosos sufrieron un rechazo, no obstante que muchos, como en el caso de Hidalgo y Morelos en México, de Madariaga, del Padre Ramón I. Méndez y del Padre José Félix Blanco en Venezuela, participaron en favor de la independencia. A pesar de ello las constituciones surgidas del movimiento independentista no consignaron la educación laica. Era favor de las pugnas liberales y radicales de mediados del siglo pasado y de principios de éste, cuando se acentúa la lucha por una escuela igualitaria, poniendo a la educación al margen de las preocupaciones que dividían a la sociedad en bandos contrapuestos. Nuestro Libertador, que redactó la Constitución de Bolivia, en 1826, declaró que la religión es ley de la conciencia y que por tanto no debe ser objeto de las regulaciones constitucionales. También se consideró que la escuela latinoamericana debe luchar contra la intolerancia y que un

culto metido dentro de la escuela es motivo de las divisiones que surgen entre los alumnos y los maestros.

La Constitución brasilera de 1891, estableció en el Art. 72, parágrafo 6º: "será laica la enseñanza suministrada en los establecimientos públicos". La Constitución de 1934, Art. 153, decía: "la enseñanza religiosa será de asistencia facultativa y suministrada de acuerdo con los principios de la concepción religiosa de los alumnos, manifestada por los padres o responsables y constituirá materia de los horarios en las escuelas públicas primarias, secundarias, profesionales y normales". La Constitución de 1937 en su Art. 133 disponía: "La enseñanza religiosa podrá ser contemplada como materia de curso ordinaria en las escuelas primarias, normales y secundarias. Sin embargo, no podrá constituir objeto de obligación de los maestros o profesores ni de asistencia obligatoria por parte de los alumnos". La Constitución de 1946, copió con ligeras variantes, la disposición de la Constitución de 1934, y esa misma disposición aparece disminuida en contenido en el aparte 4º del Art. 168 de la Constitución dictatorial de 1965 que dice así: "4) La enseñanza religiosa, de matrícula facultativa, constituirá disciplina de los horarios normales de las escuelas oficiales de grados primarios y medios". Bolivia, como organiza su educación por el sistema de la escuela unificada excluye la religión. Sin embargo, en el Art. 156 de la Constitución de 1938 se decía: "Las escuelas de carácter particular estarán sometidas a las mismas autoridades, planes, programas y reglamentos oficiales. *Se les reconoce libertad de enseñanza religiosa*". La Constitución colombiana no contiene disposición respecto a la educación religiosa porque esta es materia de ley. Allí la enseñanza religiosa es obligatoria. Costa Rica tampoco dispone sobre materia religiosa en su Constitución, pero la ley declara obligatoria la enseñanza de la religión católica. Cuba estableció la laicidad de sus escuelas en la Constitución de 1940. En el Art. 45 de esa Constitución se declara: "La educación oficial será laica. Los centros de enseñanza privada estarán sujetos a la reglamentación e inspección del Estado; pero en todo caso conservarán el derecho de impartir separadamente, de la instrucción técnica, la educación religiosa que deseen"[28]. Guatemala declara en el Art. 93 de su Constitución, de interés nacional la educación cívica, moral y religiosa. El Estado podrá

contribuir al sostenimiento de esta última sin discriminación alguna. Lo que quiere decir que la escuela es neutral. Haití no hace referencia a la enseñanza de la religión. La Constitución de Honduras de 1957, declaraba laica toda la educación, pero la Constitución de 1965, no hace ninguna referencia a la materia. México es radical en ese aspecto y en el parágrafo 1o del artículo 3 declara que:

"Garantizada por el Art. 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, la servidumbre, los fanatismos y los prejuicios". Nicaragua en el Art. 100 de la Constitución, como ya lo señalamos, se pronuncia por la laicidad. Panamá, Perú, República Dominicana, Paraguay, Chile y Venezuela silencian todo lo relativo a la enseñanza religiosa en la Constitución. En Venezuela, en los códigos educacionales de principios de este siglo, en la Ley de Educación de Guevara Rojas de 1915 y en la Ley de Educación de 1924 se dejaba establecido que la educación religiosa se impartía a los alumnos si los representantes lo solicitan, pero fuera del horario escolar y sin obligación para los maestros de suministrar esa enseñanza. La Ley de Educación de 1940 copió el artículo de la Ley de 1924, cambiando la frase inicial, declaró que esa enseñanza se dará dentro del

28. En la discusión del artículo de la Constitución cubana de 1940, sobre laicidad se hicieron valer la ideas del padre Félix Varela y de Martí. Decía el padre Varela: "La educación religiosa debe estar en manos de sacerdotes o de los padres de los niños; nunca debe imponerse por los maestros" y Martí afirmaba: "Ni religión católica hay derecho a enseñar en las escuelas, ni religión anticatólica; o no es el honor virtud que cuente entre los religiosos, o la educación será bastante religiosacon que sea honorable. No es lícito as un maestro enseñar como única cierta, aun cuando la comparta, una religión por la mayoría de su país puesta en duda, ni ofender una religión que desde que el educando la acata es libre". Ver Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente de 1940 y José Martí, Obras Completas, Tomo II. Edit. Lex. La Habana 1946, pág. 395. Con anterioridad a Martí, en el Mensaje con que el Libertador Simón Bolívar presentó su proyecto de Constitución a la Asamblea Constituyente de Bolivia en 1826 dijo: "en una Constitución política no debe prescribirse una profesión religiosa. La religión es ley de la conciencia. Toda ley sobre ella anula, porque imponiendo la necesidad al deber quita el mérito a la fe que es la base de la religión" (Obras completas, Edit. Lex. La Habana 1947, Tomo II, págs. 1227 y 1228).

horario escolar, a cuyo efecto se consagrarán dos horas semanales. Pero el maestro no tiene obligación de suministrar esa enseñanza. En el plan de estudios no figura la religión, y sólo son obligatorias las materias incluidas en el plan. Se trata de una enseñanza facultativa. La Ley Orgánica de Educación de 1948 volvió al sistema establecido en 1915 y 1924 que tiene larga tradición en Venezuela y que goza del apoyo de los maestros en su gran mayoría. La Ley promulgada por la dictadura de 1956 volvió al sistema de la Ley de 1940.

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

La lucha por la autonomía universitaria en América arranca del movimiento de la Universidad de Córdoba, en la Argentina, en el año de 1918. Una oligarquía enquistada dentro de la Universidad hacía de ésta coto cerrado para los intereses de clase, retardando el proceso de liberación nacional, porque excluía de los beneficios de la cultura superior a las grandes masas nacionales. La lucha por la autonomía implicaba la ruptura del cordón umbilical de la Universidad con las clases dominantes que la controlaban, para dar entrada en ella al espíritu democrático de la época. La autonomía se expresó con una forma de co-gobierno de la universidad en la cual participarían profesores, alumnos y graduados, y cuya elección surgía de los claustros, de las organizaciones estudiantiles y de los grupos profesionales o colegios formados por los graduados. Sin embargo, la Universidad desligada del poder del Estado carecía de los fondos indispensables para mantener el sistema de la educación, o tenía que imponer altas tasas de matrículas a los estudiantes, dejando en este caso fuera de la universidad a las masas populares que no podían pagar, el Estado mantenía la bolsa y la Universidad su autonomía.

El sistema de autonomía idealista tendió a segregar la Universidad del proceso. normal de formación educativa, colocándola en una olímpica posición que la hacía marchar a la zaga de los acontecimientos nacionales, enviando al mercado de trabajo graduados de diferentes facultades, sin consultar las necesidades del país. Cuando ha surgido la necesidad del planeamiento de la educación y el concepto de una escuela unificada que con-

sidera a la educación como un proceso sin solución de continuidad, desde el kindergarten a la Universidad, nos conduce a revisar los conceptos sobre autonomía, y a redefinirla como una potestad concedida por el Estado a las Universidades para administrar los fondos que le son acordados a fin de que forme los técnicos que el país necesita, dentro de los planes generales concebidos por la Nación, y en cuya formulación debe participar la Universidad como órgano creador y como instrumento fundamental de la formación de los técnicos que necesita el país.

Cobra importancia la Universidad en los tiempos modernos a tal punto que el economista John K. Galbraith, ya citado, afirma: "a medida que los sindicatos retroceden, más o menos permanentemente hacia la sombra, emerge un conjunto de educadores e investigadores científicos rápidamente creciente. Este grupo se conecta en sus fronteras con los científicos e ingenieros que se encuentran dentro de la tecnoestructura y con los empleados públicos, periodistas, escritores y artistas que se hallan fuera de ella. Los educadores y científicos ocupados en las escuelas, colegios y universidades e instituciones de investigación son los que, en forma más directa, están alimentados por el sistema industrial. Se encuentran en una relación con el sistema industrial similar a la que tuvieron las comunidades bancarias y financieros en etapas anteriores al desarrollo industrial. En aquel momento el capital era decisivo y aparecía una vasta red de bancos, instituciones de ahorro, empresas de seguros, casas de corretaje y bancos de inversión, destinados a movilizar los ahorros y de esa manera, satisfacer esta necesidad. En la corporación madura el factor decisivo de la producción es la oferta de talento calificado. Para la satisfacción de esta necesidad ha surgido un complejo similar de instituciones educacionales. Los valores y aptitudes de la sociedad han sido alterados convenientemente, para reforzar esa transformación. Cuando el capital y el ahorro eran decisivos, la parsimonia era la más aplaudida de las virtudes sociales. No importaba que la mayoría de la población viviera y muriera en un ambiente abismal de analfabetismo e ignorancia. A medida que la mano de obra calificada se ha hecho importante, el ahorro, como virtud, ha adquirido una significación de antigüedad y aun de excentricidad. La educación, en cambio, posee la mayor solemnidad

de propósito Social" y más adelante continúa diciendo Galbraith: "el establecimiento educacional y científico, como la comunidad financiera que le precedió, adquiere prestigio de acuerdo con el agente productivo al cual suple. Potencialmente, por lo menos, esto constituye también una fuente de poder. De igual manera, y aún más que en el caso de la comunidad financiera adquiere una posición dentro del aparato del gobierno. La naturaleza de este establecimiento educacional y científico, las fuentes de su influencia y su relación con la tecnoestructura y por el estado constituye la materia de nuestra consideración"[29].

Estas afirmaciones del economista norteamericano, aun cuando se refieren al país más poderoso del mundo y de desarrollo más acusado y violento, no puede ser indiferente para los demás países ni para la Universidad de los pueblos en desarrollo, y mueve a reflexión para buscar en la coyuntura actual una manera de conjugar la autonomía universitaria con las necesidades del desarrollo económico y con las posibilidades y exigencias de la tecnoestructura moderna, que hacen de la ciencia y de la técnica los elementos fundamentales para promover el desarrollo, pero sin olvidar su fin esencial de promotora de la cultura y de formación del hombre integral, no de "bárbaros especializados" solamente. El ligamen de la comunidad universitaria y de sus graduados con la tecnoestructura no puede hacer olvidar la misión fundamental de la formación humana ni hacerla perder su independencia y autenticidad. El mismo Galbraith advierte contra este peligro y dice que el profesor, "origen del factor de la producción tiene que darse cuenta de ello y ejercer ese poder, no para ayudar al sistema industrial, sino para ayudar a la eterna personalidad del hombre".

La autonomía universitaria y sus consecuencias la analizo en un amplio trabajo que figura en este libro titulado "La Universidad Moderna", en la cual considero anticuada la estructura universitaria y su sistema de autonomía inadecuada para producir la labor formativa de los técnicos requeridos por el proceso económico de los países en desarrollo, y especialmente de los pueblos de América Latina. No obstante, sería necesario consi-

51. John K. Galbraith. *El Nuevo Estado Industrial*. Colección Zetein. Ediciones Ariel. Barcelona 1970.

derar aquí la importancia que en Latinoamérica se ha dado a la autonomía universitaria hasta llegar a un gran número de constituciones para garantizar allí no sólo permanencia sino el suministro de fondos y el interés del Estado por mantenerla, respetándola, como ya vimos. Costa Rica, en su Constitución de 1949, art. 84 establece: "La Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones, de plena capacidad jurídica para adquirir derechos, contratar obligaciones así como para darse organización y gobierno propio". Y para garantizar esa autonomía, en el Art. 35, que ya cité antes, se establece que "el Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica; le creará las rentas necesarias y contribuirá a su mantenimiento con una suma no menor de la que representa el 10 por ciento del presupuesto anual de gastos del Ministerio encargado de la educación pública, cantidad que le será dada en cuotas mensuales". Cuba estableció la autonomía en la Constitución en los siguientes términos:

"Art. 53. La Universidad de La Habana es autónoma y estará gobernada de acuerdo con los Estatutos y con la Ley a que los mismos deben atemperarse. El Estado contribuirá a crear el patrimonio universitario y el sostenimiento de dicha Universidad, consignando a este último fin en su presupuesto nacional la cantidad que fije la Ley". El problema surgió en Cuba cuando el Estado creó otras universidades distintas de la Universidad de La Habana y que no habían sido contempladas en la Constitución. Además, la Universidad se quejaba siempre de que la asignación de 2 por ciento del presupuesto que le había sido asignado en la ley no se le entregó nunca. La nueva Constitución para Cuba no hace mención a la autonomía universitaria, porque dentro del Estado socialista planificado una estructura de tal naturaleza no tiene cabida ni sería explicable. Bolivia en el art. 159 de la Constitución de 1938 disponía: "Las Universidades públicas son autónomas e iguales en jerarquía". Luego entra a definir la autonomía señalando las características de la administración de sus fondos y establecimientos de un régimen interno y de elección de sus autoridades y demás personal. Ecuador, en el art. 43 de su Constitución no solamente confiere autonomía a las universidades sino a las escuelas Politécnicas en la siguiente forma:

"Las Universidades y las Escuelas Politécnicas son autónomas y se rigen por ley y estatutos propios; para la efectividad de esa autonomía, la ley propenderá a la creación del patrimonio universitario. Sus recintos son inviolables, y no pueden ser allanados sino en los casos y términos en que pueda serlo la morada de una persona. Su vigilancia y el mantenimiento del orden interno son competencia y de responsabilidad de sus autoridades. Son funciones fundamentales de las universidades, y las escuelas técnicas, la formación profesional, la investigación científica, el planteamiento y estudio de los problemas sociales, educativos y económicos del país, y la contribución al desarrollo nacional". Guatemala, en el art. 99 de su Constitución declara: "La Universidad de San Carlos de Guatemala es una institución autónoma con personalidad jurídica, le corresponde organizar, dirigir y desarrollar la enseñanza estatal superior en la Nación y la educación profesional universitaria. Promoverá con todos los medios a su alcance, la investigación científica y filosófica de la cultura y cooperará en el estudio y solución de los problemas nacionales. Una asignación privativa, no menor de dos y medio por ciento de ingresos ordinarios del presupuesto del Estado se destinará a la Universidad de San Carlos de Guatemala para realizar sus fines y atender a su sostenimiento, desarrollo y progreso. Dicha asignación podrá ampliarse mediante rentas propias que el Estado destina al efecto". Honduras, en el art. 157 de su Constitución establece la autonomía universitaria y confiere a la Universidad la función exclusiva de organizar, dirigir y desarrollar la enseñanza superior y la educación profesional. Panamá, también declara autónoma su Universidad, en art. 85 de la Constitución que dice: "La Universidad oficial de la República es autónoma. Se le reconoce personería jurídica, con patrimonio propio y derecho de administrar. Tiene facultad para organizar sus estudios y designar y separar su personal en la forma que determina la ley. Incluirá en sus actividades el estudio de los problemas nacionales y la difusión de la cultura" y en el art. 87 agrega: "Para hacer efectiva la autonomía económica de la Universidad, el Estado la dotará de lo indispensable para su instalación, funcionamiento y desarrollo, así como del patrimonio de que se habla en el artículo anterior y de los medios necesarios para acrecentarlos". En los demás países de América donde las

Universidades son autónomas, la autonomía se establece por Ley especial. En Venezuela la autonomía universitaria fue concedida por primera vez por el estatuto especial dictado en 1946 por la Junta Revolucionaria de Gobierno, que fue derogado por la dictadura de los 10 años. El actual estatuto que rige a las Universidades venezolanas es del mes de diciembre de 1958, pero reformado por Ley de 8 de setiembre de 1970. Esta reforma se hizo con el deliberado propósito de limitar la autonomía confiriendo al Consejo Nacional de Universidades facultades para intervenir en el control del personal docente y administrativo para limitar la libre administración del presupuesto. Esta reforma ha sido resistida por las Universidades nacionales y ha dado lugar a formas repugnantes de intervención que se concretaron en la destitución de parte de las autoridades de la Universidad Central (Rector, Vice-rector, Secretario y varios decanos) y nombramientos de funcionarios interinos para sustituir a los destituidos.

NACIONALIDAD DEL PERSONAL QUE ENSEÑA MATERIAS LIGADAS A LOS PRINCIPIOS DE LA NACIÓN

La Constitución cubana de 1940, en su art. 56, señala: "En los centros docentes, públicos o privados, la enseñanza de la literatura, la historia y la geografía cubana y de la cívica y de la Constitución deberá ser impartida por maestros cubanos por nacimiento, mediante textos de autores que tengan la misma condición". La Constitución de Haití, en su art. 180; la de Honduras, en su art. 156; la de Panamá, en su art. 81, con mayor o menor amplitud, establecen la misma norma.

El probable antecedente de estos artículos constitucionales lo constituye el artículo 13 de la Ley Orgánica de Instrucción de Venezuela de 30 de mayo de 1924. Allí se dejó establecido: "Sólo podrán ser servidas por venezolanos las cátedras en que se enseñen materias en las cuales están vinculadas los principios fundamentales de la nación venezolana". Este artículo ha venido figurando en las posteriores leyes de educación, pero en la de 1948 se disponía como potestativo utilizar en la educación superior a profesores extranjeros o venezolanos por naturalización para la enseñanza de esta

materia, en virtud de que, ya formado el espíritu del ciudadano, el estudiante tenía edad suficiente para que no pudieran influir en él los puntos de vista que sobre el país sostuviera un profesor extranjero, y porque además, se consideró que los grandes estudios de la geografía y la geología venezolanas han sido y son realizados por investigadores que no siempre fueron o son nativos del país. Los estudios de Humboldt, de Codazzi, de Ernest, en el siglo pasado; las investigaciones de Henry Pittier, Humberto Fuenzalida, Cruxent y otros en nuestra realidad son un aporte valioso para la geografía física y humana de Venezuela. Uno de los mejores textos del derecho constitucional venezolano fue escrito por el profesor suizo Ernesto Wolf. Considero que en la educación superior, no permitir que los investigadores den a conocer en la cátedra los conocimientos adquiridos en sus investigaciones implicaría desaprovechar oportunidades excepcionales. No obstante, tal facultad era potestativa, y en igualdad de condiciones siempre debía ser preferido al nacional. Ahora la lucha en Venezuela se centra en alcanzar una prerrogativa que ya otros países latinoamericanos disfrutan, y es la de nacionalización del personal docente de la escuela primaria y de kindergarten, tanto por razones de orden nacional, ligado a la formación del espíritu de la nación, sin que por ello se trate de chauvinismo, sino de una necesidad educativa, como porque ahora, además, poseemos el número de maestros titulares suficientes. Venezuela y Argentina son los únicos países de América que forman personal docente para la escuela primaria en cantidad que sobrepasa a sus necesidades, aun cuando la calidad no es óptima, sino que deja mucho que desear en ambas naciones. Una disposición para alcanzar este objetivo de la nacionalización se encuentra consignada en el Proyecto de Ley Orgánica de Educación que presenté al Senado de la República, junto con otros Senadores, en 1966 y en el que cursa actualmente en la Cámara de Diputados con algunas ampliaciones.

DIRECCIÓN SUPREMA DE LA EDUCACIÓN

Generalmente no figura en las Constituciones del Continente la autoridad a quien corresponde dirigir la educación, porque en casi todo es motivo de

ley especial que organiza la educación. Sin embargo, la Constitución de Bolivia de 1938 en su artículo 162 establecía que: "La educación en todos sus grados se halla sujeta a la función del Estado, ejercida por intermedio del Ministerio de Educación" y antes en el art. 158 disponía: "la educación en los ciclos primario, secundario, normal y especial estará regida por el Consejo Nacional de Educación, que tendrá autonomía técnica y administrativa. Su organización y atribuciones las determinaría la Ley". En el artículo 52 de la Constitución cubana de 1940 se dice: "La dirección suprema técnica y administrativa de la educación corresponde al Ministerio de Educación, pero dejando a salvo el control de "Las enseñanzas que por su índole dependen de otros Ministerios". Adscritos al Ministerio, como cuerpo de promoción y de inspección, figura el Consejo Nacional de Educación descrito en el artículo 59. Esta disposición sobre el Consejo Nacional de Educación la copia la Constitución de Costa Rica, pero en forma tal que inhabilitaría al Ministerio de Educación para administrar los servicios educativos si llegara a cumplirse. La disposición de la Constitución costarricense establece: "Art. 81. La Dirección general de la enseñanza oficial corresponde a un Consejo Superior integrado como señala la ley, presidido por el Ministerio del ramo". La Ley se dictó cuatro años después de haber entrado en vigencia la Constitución, y el Consejo funciona con personal adscrito al Ministerio que se reúne ocasionalmente en la noche, para conocer de algunos proyectos y carece de los instrumentos indispensables para cumplir y administrar la educación. La copia no atendió a lo que había pasado en el Consejo de Educación previsto en la Constitución cubana. Este se instaló en el propio año de 1940 y no volvió a reunirse más, en 19 años que estuvo en pleno vigor esa Constitución, suspendida en su ejecución por la Revolución Cubana. En cambio el Consejo previsto en la Constitución de Bolivia funcionó varios años, con más o menos éxito hasta que fue suprimido.

En algunos países de América existen Consejos de Educación como es el caso de Argentina y Uruguay. En Argentina la ley de Sarmiento creó el Consejo Nacional de Educación Común, que administra la educación primaria nacional y crea supletoriamente escuelas en las provincias para la zona rural autorizado por la llamada "Ley Lainés". En Uruguay existen cua-

tro Consejos: uno para la educación primaria y normal, uno para la educación secundaria, uno para la educación técnica y el Consejo Universitario. Los cuatro se ignoran y a veces hasta se combaten *. En Brasil la Ley creó un Consejo de Educación para asesorar al Ministerio, y le sirve de órgano de consulta para labores técnicas. En Chile funcionó un Consejo Nacional de Educación, pero sus resultados obligaron a suprimirlo. En Venezuela, desde fines del siglo pasado, funcionó el Consejo Nacional de Educación, que era un órgano de consulta del Ministerio de Educación. Primitivamente alcanzaba a toda la rama de la enseñanza, incluida la Universidad. Después se le convirtió en Consejo Técnico cuyas funciones se circunscribían a la educación primaria, normal y media, especialmente el control de estudios, exámenes, dejando constancia en certificados y títulos, pero sin injerencia en la Supervisión ni en ninguna otra actividad, a no ser la aprobación de los libros de textos que se usan en la Escuela Primaria[30].

Las funciones del Consejo Técnico se transfirieron a una Dirección del Ministerio de Educación denominada Dirección de Control y Evaluación. Un decreto Presidencia creó nuevamente el Consejo Nacional de Educación con funciones asesoras como antes funcionó.

ORGANIZACIONES LOCALES EN LA GESTIÓN EDUCATIVA

Los cuatro Estados Federales que existen en la América Latina: Argentina, Brasil, México y Venezuela difieren en cuanto a la forma de asignación de responsabilidad a los Estados o Provincias en la función administrativa de la educación. Argentina asigna a las Provincias la administración de la edu-

---

* Después de entregado a la prensa este trabajo tuve conocimiento de la Ley Nº 14.101, de 4 de enero de 1973, cuyo artículo 7º crea un Consejo Directivo autónomo para administrar la enseñanza pública Primaria Normal, Secundaria e Industrial con la denominación de Consejo Nacional de Educación. Pero el artículo 8o de dicha Ley dispone que: La Educación Primaria, la Educación Secundaria Básica y Superior y la Educación Técnica Profesional Superior (Universidad del Trabajo) serán administradas respectivamente por tres consejos de tres miembros cada uno, nombrados por la unanimidad del Consejo Nacional de Educación.

30. De esta materia ocupo en el libro *El Magisterio Americano de Bolívar*, al analizar la Cámara de Educación y en el Primer estudio de esta obra.

cación primaria, pero la nación tiene una función supletoria, que llena por intermedio del Consejo Nacional de Educación.

Brasil, en el art. 169 de la Constitución, establece: "Los Estados y el Distrito Federal organizarán su sistema de enseñanza y la Unión la de los territorios, así como el sistema federal, el cual tendrá carácter supletorio y se extenderá a todo el país, en el estricto límite de la deficiencia local. Parágrafo 1) La Unión prestará asistencia técnica para el desenvolvimiento de los sistemas estatales y del Distrito Federal. Parágrafo 2) Cada sistema de enseñanza tendrá obligatoriamente servicios de asistencia educacional que aseguren a los alumnos necesitados condiciones de eficiencia escolar". Esta es la última forma adoptada en la Constitución dictatorial de 1967 promulgada en Brasil.

México, en el aparte 8º y último del art. 3º de su Constitución, señala: "El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios; a fijar la aportación económica correspondiente a esos servicios públicos y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan". La Constitución de Venezuela, entre las materias de la competencia del Poder Nacional, en el numeral 16 del art. 136 asigna a éste "las directivas y bases de la educación nacional", y la ley, a su vez, confiere al Ministerio de Educación la dirección exclusiva de la función educativa, técnica y administrativa. La Ley Orgánica de Educación de 1948, en su art. 110, para terminar con la dispersión educativa, ordena que dentro del plazo de los años pasarán a depender del Ministerio de Educación Nacional todos los establecimientos de carácter educativo que funcionan adscritos a otros Ministerios, con la sola excepción de los institutos destinados a la preparación de las Fuerzas Armadas. Pero aún para éstos se fijaba la obligación de adaptar sus planes y programas de cultura general a las disposiciones de la Ley civil, sin perjuicio del carácter específico de la educación que se imparte en dichos institutos, a fin de que sus alumnos pudiesen incorporarse a los establecimientos docentes respectivos, una vez hecha la equivalencia de

estudios. En Venezuela la educación es nacional, y los Estados y Municipios colaboran con parte de su presupuesto a dar realización al plan nacional de educación formulado por el Estado. Algunos Estados invierten 20 por ciento o más de sus ingresos en la educación. Algunos Municipios sostienen escuelas, especialmente el Distrito Federal. Los municipios venezolanos, como los del resto de Latinoamérica no tienen disponibilidades financieras para afrontar el gasto educativo. La Constitución de 1947, en el art. 112, confería al Poder Municipal la facultad de organizar servicios contra el analfabetismo, atribución que ha desaparecido en la Constitución vigente.

La dirección centralizada de la Educación, que en Cuba es asignada al Ministerio de Educación, en el art. 52 de la Constitución, obedece a una cuestión de principios; arranca de los postulados de la escuela unificada que tiende a evitar la dispersión y a la creación de la doctrina coherente de acción para la educación nacional. Sólo así la Nación podrá convertirse en una comunidad estable, y como lo quería Fichte "todos sus miembros estarán movidos por un mismo y único interés", implícito en un alma nacional, por interés también nacional. Tiene antecedentes en la Cámara de Educación propuesta por el Libertador Simón Bolívar, y hay reminiscencias de las Sociedades Nacionales de Ciencias y Artes que figuraban en el Decreto sobre la educación de Condorcet, pero más que todo en la disposición de la Constitución Alemana de 1919. Esto no significa una centralización administrativa, porque cada Estado, Provincia o Municipio puede tener una organización local de administración y orientación educativa formada con personal nacional y con personal local, para la elaboración de los curricula, previa investigación de la realidad de cada lugar o zona en donde funcionan las respectivas autoridades.

El Educador brasilero Anixio Teixeira se pronunciaba por una municipalización de la escuela brasilera, a semejanza de lo que acontece en los Estados Unidos, pero en este último país hay una conciencia muy viva del interés educativo, que no es el caso del Brasil. Además los Municipios de nuestra América Latina, como ya dije, son organizaciones de pocos recursos y de más escasas influencias en la vida de las comunidades.

Mi experiencia personal me llevó a intervenir como Jefe de Misión de

Asistencia Técnica de la UNESCO en la educación hondureña, donde las escuelas eran municipales, subvencionadas por la Nación. Allí el sistema escolar era malo y deficientes las sumas asignadas por la Nación a las escuelas y los escasos recursos de que disponían los municipios eran invertidos para otros fines. Propuse y se logró la centralización, en el Ministerio de Educación, de la administración de todo el servicio educativo, habilitando un sistema de financiamiento nuevo, que llegó a duplicar el presupuesto, mejorar la forma de remuneración de los maestros y aumentar el número de escuelas. Los éxitos alcanzados por el nuevo sistema se han puesto de manifiesto en el informe rendido por la UNESCO para la reunión de Ministros de Educación y de Economía de los países del Continente en 1966, donde se señalan destacadamente las labores educativas realizadas por Honduras en comparación con la fecha inicial de 1955-56.

VALOR EDUCATIVO Y FUNCIONAL DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES

Ahora bien, expuestas las normas constitucionales que en América se refieren a la educación, algunas personas con amarga decepción exclamarán: Promesas, puras promesas: Leyes que no se cumplen: Ni la educación es gratuita ni puede ser obligatoria. Yo mismo lo sostuve algunas veces, porque no hay suficiente número de escuelas y el pueblo tiene que hacer grandes sacrificios para alcanzar tan sólo un poco de cultura. El maestro no disfruta de las consideraciones que la Constitución señala: la educación no ha llegado a convertirse en preocupación preferente del Estado y está lejos de ser un fin esencial de éste.

Entre tales clamores negadores de la eficacia de la norma escrita, el escepticismo tiende a invalidar el contenido progresista de las Constituciones, porque consagran principios, que según esos espíritus pesimistas, están más allá de una realidad tangible. Generalmente se arguye que las Constituciones por sí no resuelven los problemas, que muchas veces enuncian soluciones que sobrepasan toda posibilidad. A los americanos se nos acusa, no sin razón algunas veces, de que copiamos instituciones de

otros pueblos sin adaptarlas a nuestra realidad y a nuestras necesidades. Cargos iguales se formularon a los miembros de la Convención Francesa que redactó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y a estos principios fueron atribuidos maliciosamente los disturbios y trastornos que sufrieron Francia y Europa entera a raíz de la Revolución Francesa[31]. Pareja acusación formuló el Libertador Simón Bolívar a los legisladores venezolanos de 1811, que redactaron la primera Constitución de Sur América, porque, según él, al copiar las instituciones de los Estados Unidos, creyeron trasladar con ella a nuestra patria la felicidad y la democracia alcanzada por la gran Nación del Norte[32]. Ha surgido toda una teoría practicista de la ley, según la cual ésta debe ser expresión de una realidad y la Constitución debe ceñirse solamente a reflejar lo que los constituyentes captan o interpretan de esa realidad.

Para mí la Constitución de un país debe expresar los ideales de la colectividad nacional en un momento histórico dado. Sólo que tales ideales son encarnados por un grupo de hombres que muchas veces no están entre los que redactan las constituciones, y por ello queda siempre fuera del derecho escrito una extensa zona de preocupaciones del pueblo, que se van realizando a pesar de la Constitución y aún en contra de la Constitución; preocupaciones que lentamente fuerzan la estructura de ésta hasta hacerla saltar rota en mil pedazos, ya que en ella no estaba el pueblo y la realidad que creyó contener sobrepasaba los límites de su articulado.

En el siglo pasado, Fernando Lassalle sostuvo en Alemania que "la verdadera Constitución de un país existe tan sólo en el poder material y real existente en ese país. Las Constituciones escritas tienen únicamente valor y consistencia si constituyen la expresión exacta del poder verdadero que existe en la sociedad". La afirmación de Lassalle se hacía pensando en la Alemania de su época, donde triunfaban las fuerzas de la opresión sobre las

31. Véase Jorge Jellinek. *Ob. cit.*, págs. 78 y sigts.
32. Véase Simón Bolívar: a) "Memoria dirigida a los ciudadanos de la Nueva Granada por un caraqueño". *Obras completas*. Tomo I, págs. 41 y sigts.; b) "Contestación de un americano meridional a un caballero de esta isla". *Ob. cit.*, tomo I, págs. 158 y sigts.; y c) "Mensaje al Congreso de Angostura". *Ob. cit.*, tomo II, págs. 1132 y sigts.

de la libertad. Por ello, la Constitución tenía para dicho autor el sentido de un instrumento de afirmación del absolutismo vacilante y no de acercamiento de la libertad de los pueblos, según lo indica Mirkine Guetzevich.

Las Constituciones modernas, tanto como las de los siglos XVIII y XIX, aparecieron en momentos de crisis. Fueron expresión de movimientos revolucionarios, en los cuales era fácil a los constituyentes captar o intuir la realidad de las aspiraciones populares, para trasladarlas a la Constitución. Pero, muchas veces las que se consideraron necesidades apremiantes de una clase social, la menos favorecida, eran negadas por la clase social que la oprimía y explotaba. Era acertado entonces decir que la realización del derecho estaba aparejada a la fuerza capaz de imponerse, y ésta estuvo siempre en manos de las clases dominantes para hacerla pesar sobre los oprimidos. Es cierto que el momento revolucionario al hacer aflorar las tendencias sociales, pone en evidencia lo que ha de ser llevado a la Constitución para que ésta exprese la voluntad del pueblo, pero las Constituciones son siempre un conjunto de normas con base en una teoría política que busca realizarse, mediante la dinámica de los hechos políticos, del hacer político y este hacer se conforma a circunstancias que cambian con el balance de las fuerzas sociales. Cuando baja la marea revolucionaria que estuvo presente en la hora de redactar la Constitución pueden aparecer como exagerados algunos principios y más que todo excesivos los derechos y garantías concedidos al pueblo, y escasos los deberes que se le imponen. Entonces se dirá que están en ascenso las fuerzas revolucionarias que quieren imponer una realidad distinta de la que efectivamente valida la norma constitucional. Esta realidad captada en los momentos de exaltación puede considerarse como el subconsciente popular, que aflora para encontrar realizaciones compensatorias en el acto constitucional.

Sociólogos americanos, al hablar de nuestra realidad, la idearon mezquina, porque ésta, a pesar de una filosofía practicista y grosera, no es un hecho que se presenta a todos de la misma manera, sino que requiere una interpretación que está siempre acorde con la manera de pensar y de sentir, y particularmente con los intereses del intérprete y con las preocupaciones de la época. No existe una realidad, sino realidades captadas o intuidas, y

sólo la concordancia de los puntos de vista confiere la categoría de hecho real válido para la totalidad a múltiples maneras de concebir la realidad. El defecto de nuestros sociólogos está en que al hablar de nuestra realidad social se referían solamente a la que ellos captaban como tal; al hecho histórico interpretado como expresión de la actividad de individualidades que ostentan el poder de los caciques. Para Vallenilla Lanz, el sociólogo de la tiranía gomecista en Venezuela, lo predominante en nuestra realidad era el gendarme, que él llegó a considerar necesario. De allí que para criticar las constituciones que en nuestro país concedían garantías al pueblo y propiciaban la libertad y la democracia, parodiando a Fernando Lassalle, las llamase "Constituciones de papel", por encima de las cuales existía una Constitución real no escrita, impuesta por el gendarme; un régimen de fuerza dirigido a frenar el ascenso del pueblo y la eclosión de sus nobles ambiciones.

Yo llegué a sostener en 1942 que "por encima de esa realidad sombría e inmóvil está la otra, que es fuerza de ascenso dirigida al porvenir y que no puede contenerse entre los moldes estrechos de una ley o de un mandato de gendarme. Por eso he sustentado que la Ley antes que recipiente es contenido y antes que para impedir debe estar hecha para permitir la expresión de la vida ciudadana y con ello el proceso cultural y moral del hombre".

De acuerdo con el principio de la racionalización de la vida en el derecho, la tendencia actual es llevar a las Constituciones lo que la época, el progreso social y los intereses políticos consideran como expresión de las aspiraciones y preocupaciones de la colectividad. Contra esta tendencia, sin embargo, los enemigos de la democracia alegan que es inútil llevar a la Constitución aquellas normas que en la práctica no podrían realizarse, porque pugnan con los intereses de la clase dominante, a pesar de que expresan el querer de las mayorías nacionales o persigue el mejoramiento de la totalidad del pueblo. Pero lo cierto es que si quedan fuera de la Constitución esos principios, la pugna por cambiar ésta se acentuará hasta lograr lo que se denomina una organización adecuada para el ejercicio justo del derecho de todos. Y esta pugna generalmente no se resuelve en forma pacífica, sino que estalla en el hecho revolucionario[33].

Que la Constitución amplia no llegará a cumplirse no sería indicación de que ésta fuera mala o inadecuada, sino que el mecanismo de su funcionamiento puede estar interferido por causas extrañas a la propia Constitución. A este respecto observa Mirkini Guetzevitch que "en cada país donde la vida se desarrolla fuera de las Constituciones, donde los hechos dominan sobre el derecho, hubo y hay motivos profundos que no tienen nada de común con los textos constitucionales. La crisis no proviene de un exceso de democracia consignada en la Constitución, sino más bien de lo contrario, es una crisis de la psicología nacional y no de las instituciones democráticas, por lo que, a pesar de textos completamente democráticos, la vida escapa a esta fórmula jurídica bajo la influencia de las antiguas tradiciones".

Sostiene este mismo autor que los textos constitucionales, aun cuando llegaren a ser sobrepasados por la realidad política existente si prevén la realización de una vida libre y democrática y consagran derechos que benefician a la totalidad, cumplen una función educativa, porque al establecer la posibilidad de un hecho político nuevo van creando las condiciones psicológicas que conducen a una realización efectiva en el futuro. "Aunque la vida política en ciertos países se aleje francamente de los textos constitucionales, aunque las reglas de éstos se saturen de un contenido social opuesto, los nuevos textos no dejan por ello de ser, por sí mismos, un elemento de progreso. En ellos se encierran las posibilidades de la transición de la democracia proclamada a la democracia realizada para el día en que la Constitución abarque la totalidad de la vida política del país. Los métodos por los cuales las Constituciones han de llegar a reinar en todos los aspectos de la vida depende del porvenir, y el análisis de las posibilidades que se presenten en éste o el otro país, en particular corresponde a la política más no al derecho[34].

33. "Convenza a los partidarios de las realidades circunstanciales que el pueblo al fin y al cabo impone siempre sus ideas, y que mientras más obstáculos se le opongan más largas y dolorosas serán las crisis". (Dr. Gustavo Gutiérrez. *Proyecto de nueva Constitución para la República de Cuba*. La Habana, 1940).
34. Mirkine Guetzevicth. *Ob. cit.*

En efecto, la política es el elemento dinámico que posibilita el cumplimiento de la norma legal, creando condiciones para el ejercicio del derecho. Los derechos sociales, entre los cuales se encuentra la educación, tendrán un campo de realización plena en el porvenir, y al definir la tendencia predominante de nuestra época, señalan para el hombre una meta que ha de conquistar con su esfuerzo.

Como aspiraciones colocadas en la Constitución, esas garantías requieren de la colectividad una vigilancia permanente para hacerlas cumplir y para mantener el espíritu que las animó. Conocer esas normas, divulgarlas, llenarlas de un contenido emocional es tarea que corresponde a los maestros. El conocimiento popular de la Constitución de los derechos y deberes, es tan confuso que muchas veces se dificulta el reclamo de aquéllos y el cumplimiento de éstos.

La falta de realización momentánea de las promesas contenidas en la tabla de derechos positivos y negativos va creando una conciencia de la necesidad que en aquellos postulados se encierra, y el reclamo por su cumplimiento se irá abriendo camino lenta pero seguramente.

Remover los obstáculos que se oponen a la realización de los derechos del hombre es contribuir eficazmente al proceso de liberación social. No obstante, concediendo valor práctico a la mayor o menor extensión de los derechos que la Constitución promete, pensamos que la demasiada amplitud, alejada en forma apreciable de toda capacidad de realización, no por imposición forzada sino por carencia de medios, puede causar tanto daño como la estrechez circunstancial dentro de una visión de gendarme. La declaración de los derechos del hombre formulada hace ya más de siglo y medio, no obstante que se generalizó tras largas luchas a todas las naciones del mundo, no expresaba una concordancia dentro de la promesa que contenía y los hechos políticos que conformaban la vida de la sociedad, pero al calor de sus principios se extinguió la esclavitud, el sufragio universal se ha difundido en el mundo entero, y constituyen motivo de escándalo internacional las torturas inhumanas, y son considerados como bárbaros los regímenes que propician esos procedimiento. Aún perviven algunos de estos regímenes, no sólo en América, sino en Europa. Pero por mucho que des-

confiemos del valor de esas declaraciones, lo cierto es que en el mundo de hoy nadie se atreve a negarlas francamente sin suscitar la repulsa de la humanidad. La lucha mundial contra el fascismo y su condenación tuvo origen en el estado de conciencia que el sistema de libertades democráticas había creado y que hicieron aparecer como una monstruosidad esa aberración política[35].

Los nuevos derechos sociales positivos, que implican deberes para el Estado y para el individuo, son una resultante de la evolución histórica que se inició con la tabla de los derechos del hombre y del ciudadano. Esto indica, como afirma Sergius Hassen, que "la libertad, incluso contra la explotación no puede lograrse de una vez, sino que es más bien el fruto de un largo proceso de liberación"[36].

El derecho a la educación, consignado en la Constitución Mexicana de

35. El Dr. Ambrosio Oropeza, destacado jurista venezolano, que formó parte de las comisiones que redactaron los proyectos de constituciones de 1947 y 1961 y de la Asamblea Nacional Constituyente, para demostrar el valor educativo de las normas constitucionales, aun cuando no se hayan cumplido, dice lo siguiente: "Hay quienes se imaginan que porque nunca presenciaron en Venezuela, salvo período más reciente una organización del Estado sobre la base de respeto a las fórmulas de la Constitución escrita, ninguna influencia ejercieron en la educación política de nuestro pueblo los numerosos estatutos que se dictaron por Asambleas dóciles y complacientes a las sugestiones del Poder Ejecutivo, puesto que tales Constituciones nunca llegaron a cumplirse. Si esta tesis es exacta, no se comprende o difícilmente se comprende la pervivencia del pensamiento constitucional y legalista de los fundadores de la República. Pues la verdad es que no ha bastado a destruirlo ni la más elocuente desilusión que lógicamente debía seguir a cada fracaso de ideales largamente sostenidos y afirmados como la expresión de una fuerza que emerge poderosa y tenaz de la Venezuela civil y democrática". Y más adelante: "De tal modo había trabajado la ideología democrática en nuestro espíritu nacional, que tuvo energías bastantes para encabezar aquel movimiento que llevó a la Presidencia de la República al Dr. Vargas en 1835, para sancionar en 1858 la Constitución de Valencia con su postulado de sufragio universal y para proclamar en 1860 las Presidencias de Gual y de Tovar". (Dr. Ambrosio Oropeza. *Ob. cit.*, págs. 8, 9 y 10). Estas afirmaciones del Dr. Oropeza aparecen ampliamente confirmadas con los acontecimientos recientes de Venezuela. Elaborada la Constitución de 1947 por auténticos representantes de elección popular, elegidos el gobierno democrático que presidía Rómulo Gallegos, el hecho de fuerza, si fue capaz de derribar al gobierno, no lo fue de acallar el sentimiento de inconformidad nacional y la marea creciente del pueblo, que en la resistencia pugnó por restaurar el orden constitucional interrumpido, dando al traste con la dictadura en el movimiento del 23 de enero de 1958.

36. Véase Sergius Hessen. Trabajo y obras citadas.

1917, en La Cubana de 1940, en la Constitución Venezolana de 1947 y en un capítulo especial de cada una, de las otras Constituciones del Continente, con amplitud que garantiza igualdad de oportunidades para todas, mediante la intervención del Estado en la dirección y administración de la educación con un sistema gratuito de escuelas obligatorias para todos y de becas para los más capaces, puede estar aún lejos de ser una realidad, pero como meta ya se está cumpliendo; sólo que la aceleración en la marcha se obtendrá por el juego de las presiones sociales que hagan modificar los conceptos que hasta ahora se tienen sobre el valor de la educación.

Es cierto que hacen falta muchas escuelas, que las existentes están aún distantes del ideal de un sistema óptimo de establecimientos de educación; que los maestros no son todavía los mejores ni reciben el tratamiento ni la remuneración que sus funciones demandan; pero sin duda, la comparación con épocas pretéritas arroja un balance favorable, no sólo en lo material, sino en la preocupación acentuada por una escuela mejor, que fue también meta del gobierno democrático suplantado en nuestra patria por la brutalidad castrense, que como en todas las latitudes donde imperan regímenes de esa naturaleza, también fue opuesto a la cultura.

El texto constitucional pone en manos del pueblo un maravilloso instrumento de lucha, en el cual encuentran justificación los movimientos sociales que desde la oscura sombra de un pasado de bochornos y de miserias negadoras preparan el camino para un triunfo definitivo. Si bien es cierto, como sostuvo Laski, que la posibilidad de realizar las aspiraciones contenidas en las declaraciones de derechos encuentran un límite en la opinión adoptada por la clase dominante, en una comunidad política, respecto a la seguridad de unos intereses que dicha clase está resuelta a mantener, no es menos cierto que en el proceso de ascenso popular, conquista que se logra sirve de asiento para continuar luchando hasta lograr la plenitud del derecho.

Para los hombres que en Venezuela dirigimos el gobierno democrático surgido de la revolución de 1945 y derrocado por la contrarrevolución fascista de noviembre de 1948, las garantías consignadas en la Constitución eran un programa de acción. En ellos se condensaba toda

una tesis política y, como programa, constituía la base de actuación del gobierno democrático.

Cumplir los postulados allí escritos eran nuestra meta, y los planes formulados por la administración los tomaba en cuenta. No era una mera declaración aquella que establece que la educación es función esencial del Estado Venezolano, sino la expresión de una teoría que orientaba la política de la Nación, y por ello en tres años el presupuesto de esa rama creció por encima del triple; se duplicó el número de maestros; se redujo eficazmente el ausentismo escolar; se fomentó la formación de maestros; se mejoró la remuneración y el tratamiento de éstos; creció el ansia de saber, y en los planes previstos hasta 1953, nuestro déficit cultural debía reducirse en grandes proporciones. Pero ese proceso quedó detenido por obra de la barbarie. Derrocado el gobierno democrático, los fondos de la educación fueron reducidos, mientras crecieron los destinados al sostenimiento y ampliación del aparato represivo. Más cuarteles y menos escuelas parecía ser consigna de aquellos supuestos amos de Venezuela para entonces, porque para ellos la cultura no tenía significado ni alcance. Sin libertad, la esperanza popular no tiene sentido ni puede desarrollarse, porque ésta crea el medio propicio para hacer cesar la opresión. Ya lo dijo el educador cubano Valdés Rodríguez: "los países que mejor resultado ofrecen a la enseñanza popular —entiéndase bien—, son aquellos cuya organización política y social aseguran al individuo el ejercicio de su derecho y facilitan el cumplimiento de su deber. En tanto, aquellos que no gozan de estas ventajas dejan mucho que desear en el resultado de las escuelas populares"[37].

En Venezuela, bajo la dictadura, no podían existir esas garantías, que son médula de la democracia y hacen posible la educación para la libertad. Retrocedimos más de medio siglo, pero siguió adelantando en el espíritu de nuestro pueblo el ideal de su Constitución democrática, y para conquistar las garantías que ella le ofrecía luchó contra la opresión desde el frente de la resistencia, haciendo efectivo el derecho de rebelarse contra la tiranía,

37. Cita de Emma Pérez Téllez, en el folleto titulado: "Actualidad de las ideas de don Manuel Valdés Rodríguez". Contribución al estudio de la Historia de la Educación en Cuba. La Habana, 1944.

implícito en todos los sistemas de derecho, cuando la norma es violada por el administrador, y no se le ofrece la vía jurisdiccional para el reclamo en los tribunales con perjuicio de todos, y cuando falten los organismos encargados de velar por la efectividad del derecho. La resistencia generó el movimiento revolucionario del 23 de enero de 1958, que dio al traste con la dictadura y que se hizo movido el pueblo por los ideales de la Constitución de 1947, gracias a la promesa que contenía. Nuevamente en el camino de la democracia, el Parlamento surgido de las elecciones, asumiendo funciones constituyentes volvió, con escasas variantes, a una Constitución democrática, que fue promulgada el 23 de enero de 1961. En ésa, que es la Constitución vigente de Venezuela, en la cual actué como miembro de la Comisión Redactora del Proyecto, me cupo también la honra de formular los principios de la declaración de derechos sobre educación en la cual se conservan, con pocas variantes, las concebidas para la Constitución de 1947, derogada por la dictadura y borrada en forma radical del remedo de Constitución que ella hizo a-probar, volviendo a las viejas fórmulas de las Constituciones anteriores. Entre tanto, se había generado en América Latina un amplio movimiento educativo, impulsado por las Naciones Unidas, desde su organización especializada, la UNESCO, que concibió en su reunión de Nueva Delhi, en la India, en noviembre de 1955, el llamado Proyecto Principal No 1 de la UNESCO para la erradicación del analfabetismo y la mayor difusión de la educación primaria en todos nuestros países, una vez aprobado en la reunión de Ministros del Continente, celebrada en Lima, en marzo de 1956. Como se ha visto todos los países del Continente proclaman la gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria, pero en ninguna se cumple cabalmente. Ese proyecto de la UNESCO promovió esfuerzos, estimuló las energías entumecidas de las comunidades y reavivó el anhelo de una educación para todos, pasando de la promesa a la realización.

Así pues, la inscripción en la Constitución del derecho a la educación, apenas hace posible su disfrute por el pueblo. Corresponde a los educadores divulgar las normas constitucionales para que el pueblo, conociendo sus derechos, adquiera la actitud para reclamarlos. Los políticos y los

luchadores sociales por otro lado, trabajarán para convertir en realidad la promesa contenida en la norma constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

Además de las Constituciones de las naciones del Continente y de varios países europeos, han sido consultadas, entre otras, las siguientes:

ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA: *El Pensamiento Constitucional Hispanoamericano hasta 1830*. Sesquicentenario de la Independencia. Cinco tomos. Caracas, 1961.

ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN NACIONAL. Publicaciones de la Sociedad Venezolana de Maestros de Instrucción Primaria, 1936.

Fernando ALVAREZ TABIO: *Origen y Evolución de los Derechos del Hombre*. Imprenta Ucar, García y Cía. La Habana, 1942.

Alfonso BERNAL DEL RIESGO: *Cuestiones futuras en la enseñanza Cubana.*

Simón BOLÍVAR: *Obras completas*. Tomo II, Editorial Lex. La Habana, 1947.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CUBA: Ley Número 1, promulgada el 5 de julio de 1940. Editorial Lex. La Habana, 1948.

CONSTITUCIÓN NACIONAL DE VENEZUELA. Publicaciones del Ministerio de Educación. Imprenta Nacional. Caracas, 1948.

DISECCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA DICTADURA MILITAR DE VENEZUELA. Caracas, febrero de 1950.

John K. GALBRAITH: *El Nuevo Estado Industrial*. Colección Zetun. Ediciones Ariel. Barcelona, 1970.

José GIL FORTOUL: *El Humo de mi Pipa*. Ediciones del Ministerio de Educación. Caracas, 1956.

H. C. GOOD: *Historia de la Educación Norteamericana*. Biblioteca Clásicos y Modernos de Educación. UTEHA, México, 1966.

GUETZEVITCH MIRKINI: *Las Nuevas Constituciones del Mundo*. Madrid.

Gustavo GUTIÉRREZ: Proyecto de Nueva Constitución para la República de Cuba. La Habana, 1940.

Frederick HARBISON y Charles A. MYERS: *Educaçao mao de obra e crescimento Económico. Estrategia do desenvolvimento de Recursos Humanos*. Fondo de Cultura. Río de Janeiro, 1964.

S. HERNÁNDEZ RUIZ: *Organización Escolar*. Tomo II. UTEHA. México, 1954. 185

Sergius HESSEN: "Los Derechos del Hombre en el liberalismo, en el socialismo y en el comunismo", en la obra *Los Derechos del Hombre*. Fondo de Cultura Económica. México, 1949.

Jorge JELLINET: "De la Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano". *Estudios de Historia Constitucional Moderna*. Ed. Nueva España, S. A. México, 1945.

Harold J. LASKI: *El Estado Moderno. Sus instituciones Políticas y Económicas*. Librería Bosch. Barcelona, España, 1932.

Ruth LERNER DE ALMEA: *Problemas de la Educación Media en América Latina*. ED/CS/205, UNESCO. Santiago de Chile, 1968.

Lorenzo LUZURIAGA: *Historia de la Educación Pública*. Editorial Losada. Buenos Aires, 1946.

José MARTI: *Obras completas*. Tomo II. Editorial Lex. La Habana, 1946.

Franz MEHERING: *Carlos Marx el Fundador del Socialismo Científico*. Editorial Claridad. Buenos Aires 1943.

OEA: *América en Cifras*, 1974. Secretaría de Organización de los Estados Americanos. Washington, DC. USA. 1975.

_____:"Seminario sobre Administración de la Educación en América Latina". Informe final del 16 al 20 de septiembre de 1973. Barquisimeto, Venezuela.

Ambrosio OROPEZA: *Evolución Constitucional de nuestra República. Análisis de las Constituciones que ha tenido el país*. Impresores Unidos, Caracas, 1944.

Nicolás PÉREZ SERRANO: *La Constitución española* (9 de diciembre de 1931) Antecedentes, texto y comentarios. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1932.

Emma PÉREZ TELLEZ: *Actualidad de las ideas de don Manuel Valdés Rodríguez. Contribución al estudio de la Historia de la Educación en Cuba.* La Habana, 1944.

PONTES DE MIRANDA: *Comentarios a la Constitución de 1946*. Tercera edición. Tomo VI. Editorial Borsoi. Río de Janeiro, 1960.

Luis Beltrán PRIETO FIGUEROA: *El Magisterio Americano de Bolívar*. Editorial Artes. Caracas, 1968.

_____:*Problemas de la Educación Venezolana*. Publicaciones de la Federación Venezolana de Maestros. Imprenta Nacional. Caracas, 1947.

_____:*De una Educación de Castas a una Educación de Masas*. Editorial Lex. La Habana, 1951.

_____:*El Concepto del Líder, el Maestro como Líder*. Editorial Arte, Caracas, 1960.

Carlos SÁNCHEZ VIAMONTE: *El problema contemporáneo de la libertad*. Editorial Kapelusz. Buenos Aires, 1945.

_____; Democracia y Socialismo. Editorial Claridad. Buenos Aires, 1947.

_____: Defectos sociales de la Constitución de 1853. Editorial Claridad. Buenos Aires.

EL PERSONAL COMO ELEMENTO ESENCIAL DE LA EFICIENCIA DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE LA EDUCACIÓN*

La educación de la América Latina está en constante crecimiento, de acuerdo con los propósitos implícitos o explícitos contenidos en los esfuerzos por romper el cerco del subdesarrollo. Pero éste es un fenómeno que afecta la totalidad de la vida de una nación o de un continente. Ello determina que todos los procesos de la actualidad económica, cultural y social, estén inmersos o mejor se sucedan dentro de un contexto que limita sus posibilidades.

En los últimos años, y mucho más a partir de la terminación de la última Guerra Mundial, la educación ha constituido preocupación especial de los pueblos de América y del mundo. Esto ha acrecido la demanda educativa y con ella el ofrecimiento de mayores servicios.

Como una muestra del crecimiento educativo sería suficiente poner de resalto los datos divulgados por la UNESCO en 1971.

La información dice que América Latina en 1950 tenía 17 millones de alumnos en todos los niveles educativos. En 1967, es decir, 17 años después, la cifra se había elevado a 47.365.000. Los profesores, de primaria pasaron de 450 mil en 1950 a 1.185.000. En secundaria de 167 mil profesores en 1950 se pasó a 610 mil en 1967. Y en el sector universitario ese crecimiento fue de 28.000 a 134.000 profesores.

* Este trabajo, en su forma original, fue aprobado por el Seminario sobre Administración Educativa en la América Latina Organizado por la O.E.A. en la ciudad de Barquisimeto (del 16 al 22 de setiembre de 1973). Para la publicación en este libro ha sido ampliado su texto y se le agregaron cuatro cuadros.

En la educación primaria, la casi totalidad de los países triplicaron la matrícula en el mismo período, pero Honduras, que estaba muy atrasada, la quintuplicó. En educación media, Costa Rica incrementó la matrícula ocho veces, Cuba seis; Honduras seis; Venezuela pasó de 28.096 alumnos a 357.070, es decir, creció en más de doce veces. Igual crecimiento se produce en la educación superior. Los ejemplos dados son elocuentes[1]. Pero se corre el grave peligro de que las posibilidades de atender a los requerimientos se vean mermadas, pues los recursos no crecen con el ritmo de las solicitudes populares. Antes bien, tienden a disminuir. En efecto, Roberta Mc Namara, Presidente del Banco Mundial afirma que "para fines del siglo los habitantes del mundo desarrollado percibirán ingresos anuales de 8.000 dólares por persona, mientras que aquellos de los países subdesarrollados deberán conformarse con una renta individual de menos de 200 dólares, una tasa que será promedio para 2.250 millones de nombres, de los cuales 800 millones recibirán en realidad menos de 100 dólares al año".

El panorama poco alentador, no debe, sin embargo paralizar nuestros esfuerzos educativos, sino estimularlos, pues una adecuada formación de hombres es un medio eficaz para luchar contra el subdesarrollo, a pesar de cuanto afirman algunos técnicos para los cuales sin un desarrollo económico eficiente no puede crecer la cultura. Pero podría decirse también que sin la educación del hombre para producir y consumir no puede haber desarrollo. Este problema circular debe romperse por alguna parte. No será baldío ningún esfuerzo por crear condiciones favorables para que el esfuerzo educativo genere las energías humanas creadoras que nos permitan seguir progresando.

El gasto educativo es objetado por algunos, porque lo consideran como un consumo. Pero ha de vérsele como inversión reproductiva. Sólo que la manera de utilizarlo posibilita su máximo rendimiento. El ahorro de gastos necesarios no es, sin embargo, una buena fórmula. Lo que debe evitarse es el despilfarro, los gastos inútiles, desiderátum al cual se llega con una conve-

1. Estas cifras son tomadas de nota publicada en el diario *El Nacional*, de Caracas, del viernes 14 de enero de 1972, donde se resumen datos del Anuario Estadístico de la UNESCO, editado en 1971.

niente planificación y una racional administración de los recursos, tanto humanos como materiales. No obstante, los estudios y análisis realizados en la región demuestran que hay desperdicio de esos recursos que se manifiesta en servicios ineficientes, duplicación de funciones, inapropiada asignación presupuestaria para unos servicios y superabundancia para otros, desproporcionado rendimiento. En fin, desajustes que se expresan en mal uso del dinero y de las técnicas, comprometiendo así el éxito de una grande y provechosa empresa popular.

Educadores y políticos de América están contestes en reconocer la importancia de una buena administración de los servicios educativos, pero no debe olvidarse que éstos forman parte de un todo, en el cual las prácticas burocráticas y las fórmulas tradicionales nulifican esfuerzos y comprometen el éxito de las grandes tareas sociales, políticas, económicas y culturales encomendadas al Estado, gran administrador de los servicios públicos. No puede pedirse una buena administración educativa dentro de una administración general deficiente, mala, atrasada, porque en ésta se generan las directrices políticas y por sus canales circulan las grandes decisiones que el sistema educativo debe cumplir, porque es solidario de los objetivos que persigue el Estado.

No es suficiente que la Constitución y las Leyes consignen hermosos objetivos para la educación, ni que éstos se propalen desde conferencias internacionales. Las leyes y los preceptos cargados de buenas normas de conducta no suelen ser eficazmente aplicados. Son hombres con espíritu abierto y capacidad técnicamente conducida los que pueden infundir espíritu aun a las leyes deficientes. Por ello se dice que el maestro es la escuela. Es su medida y su responsabilidad las que imponen el ritmo y fomentan las prácticas renovadoras. Buenos maestros, buenos administradores, hacen la educación a la altura de las aspiraciones de los pueblos y de acuerdo con los requerimientos y necesidades de nuestra época. Sin embargo, el sicólogo norteamericano Georges Skinner, con cierto tono de desconfianza dijo: "la educación es demasiado seria para dejarla solamente en manos de los educadores". Ya durante la Primera Guerra Mundial el gran dirigente francés Georges Clemenceau había dicho que "la guerra es un asunto demasiado

serio para dejarla en manos de los militares". En ambos casos se trata de la desconfianza sobre la capacidad de los especialistas para conducir con eficiencia actividades que, si bien requieren de sus técnicas, por su jerarquía y grandes conexiones sociales, políticas, económicas y culturales abarca un universo de conocimientos que reclama el concurso de otras inteligencias y de otras posiciones menos embebidas en aspectos objetivos o subjetivos del problema, lo que permitirá no dejar de lado asuntos de contorno no menos interesantes ni menos necesarios. Deben ser tomados muy en cuenta los problemas económicos y culturales que marcan a la educación ritmo y orientación y el concurso de los diversos sectores sociales.

En efecto, a la realización educativa concurren con el maestro, los padres y la comunidad entera, psicólogos, orientadores, supervisores, directores, que aportan cada cual, desde su punto de vista particular, ideas para conformar los criterios generales y las medidas necesarias para resolver los problemas que la escuela y el sistema confrontan.

El personal encargado de la gestión educativa es esencial para la buena conducción de los servicios. No puede esperarse rendimiento adecuado de una organización en la cual los hombres ocupados en las tareas tienen poca formación o carecen de las elementales nociones indispensables para manejar un negocio tan complicado como el de la educación de un pueblo. Sin embargo, países hay en los cuales por razones de orden político o por conveniencias circunstanciales se lleva a la administración educativa a personas que el primer contacto con la educación lo tuvieron en la escuela y van a renovarlo en el cargo que se les encomienda.

En América Latina el personal docente, y con mucha más frecuencia, el personal administrativo está formado por empíricos. Si se analizan las estadísticas encontramos que en la mayoría de los países el número de maestros no titulados y el de funcionarios de supervisión o Directores de escuelas no poseen la formación indispensable. Esto ha determinado la creación de Cursos y Escuelas para entrenar al personal en servicio y disponerlo eficazmente para el mejor desempeño de sus funciones. Ya en algunos países de América Central y de América del Sur, en México como en Cuba funcionan Cursos de obligatoria asistencia para el personal admi-

nistrativo y para los maestros. Esta es una buena vía para el mejoramiento y la eficiencia de los servicios, siempre que se asegure la estabilidad y continuidad de los funcionarios que adquieren los conocimientos necesarios para conducir sus tareas, porque acontece que muchas veces la influencia política pone de lado los ya capacitados para dar entrada a nuevo personal sin ninguna preparación. Casos se dan a esta altura del desarrollo de las ideas culturales en que, como dijo el Dr. Gil Fortoul en Venezuela, cuando ejerció el cargo de Ministro de Instrucción Pública (1912) los puestos de maestros y aún los de más alta jerarquía se confieren como un acto de beneficiencia o benevolencia para ayudar al amigo o para favorecer a viudas o personas desamparadas. Expresó también el Ministro Gil Fortoul: "quedó establecido que cualquiera podría ser maestro de escuela con sólo poseer algunos rudimentarios conocimientos. El favor halló en él terreno singularmente propicio"[2]. Afortunadamente esta práctica ha ido desapareciendo y en muchos países el Título constituye credencial única para aspirar a una posición dentro del escalafón educativo. En otros países el Título no basta y es necesario el concurso para la provisión de cargos. Pero ni Título ni concursos son garantías suficientes porque el constante cambio de las ideas pedagógicas y de los criterios sobre administración hacen necesario un reentrenamiento y revisión periódica de los conocimientos para poner al día al personal.

La tecnología moderna exige que la escuela esté servida por hombres capaces de interpretar la dirección o rumbo que toman la ciencia y la técnica que por ello no pueden estar ausentes de la escuela.

Los estudios de base revelan que la preparación académica de los maestros, directores y supervisores está lejos de ser satisfactoria. En la educación media, no obstante que aparecen altos porcentajes de profesores titulados en ejercicio, el título no es el que corresponde a la función, ya que médicos, ingenieros, abogados, farmacéuticos, químicos y otros, entre los cuales se encuentran bachilleres, desempeñan cátedras sin que su título los habilite

2. Véase José Gil Fortoul. "Introducción a la Memoria de Instrucción Pública, años 1911-1912", insertada en el libro *El Humo de mi Pipa*. Edición del Ministerio de Educación. Caracas 1956, págs. 179 y sigts.

para esa función. Por ello los números y porcentajes que aparecen en el cuadro Nº 1, deben tener en cuenta esta circunstancia.

Por ejemplo, Venezuela, que figuraba para 1968-69, con 16.305 profesores graduados, es decir, el 92,7 por ciento, más del 60 por ciento no eran egresados de los Institutos Pedagógicos, que forman el personal especializado para la educación media. Se hace más evidente esta afirmación analizando el cuadro Nº 2, donde constan los títulos de las diferentes categorías de profesores: egresados del Pedagógico; licenciados en educación, maestros normalistas y otros títulos.

CUADRO Nº 1
AMÉRICA LATINA: PREPARACIÓN ACADÉMICA
DE LOS PROFESORES DE EDUCACIÓN MEDIA

Países	Cifra correspondiente año	Total	Titulados	Porcentaje
Argentina	1967	124.596	121.177	97,2
Barbados				
Bolivia	1969	6.638	3.537	53,3
Brasil				
Chile	1967	12.354	9.174	74,2
Colombia	1965	32.620	25.143	77,1
Costa Rica	1968	2.684	2.068	77,0
Ecuador	1965/66	9.230	865	9,4
El Salvador				
Guatemala	1968	5.122	4.588	89,6
Haití				
Honduras				
Jamaica				
México	1968	77.735	38.457	49,5
Nicaragua				
Panamá	1968	3.310	2.393	72,3
Paraguay	1962	3.657	3.605	98,6
Perú				
Rep. Dominicana	1968/69	3.836	1.143	29,8
Trinidad y Tobago	1967/68	2.018	1.026	50,8
Uruguay				
Venezuela	1968/69	17.580	16.305	92,7

Fuente: América en Cifras: 1970.

CUADRO Nº 2
PERSONAL DOCENTE DE EDUCACIÓN MEDIA DIURNA CLASIFICADO POR DEPENDENCIA SEGÚN TITULO QUE POSEAN.
AÑO ESCOLAR 1973-74

TÍTULOS OBTENIDOS EN VENEZUELA

Dependencia	Total General	Profesores		Doctores	Licenciados		Bachilleres	Otros Títulos	Total	En el extranjero
		Maestros			Educación	Otros				
TOTAL	31.087	7.782	2.472	998	2.895	1.837	8.225	5.656	29.865	1.222
Total Oficial	22.682	5.793	1.439	622	2.230	1.297	6.049	4.702	22.132	550
Nacional	22.036	5.681	1.395	575	2.195	1.258	5.941	4.467	21.512	524
Autónomo	424	98	12	30	31	32	59	144	406	18
Estadal	117	5	16	3	1	1	29	55	110	7
Municipal	105	9	16	14	3	6	20	36	104	1
Privado	8.405	1.989	1.033	376	665	540	2.176	954	7.733	672

Nota: El personal docente que trabaja en planteles de distintas dependencias está agregado tantas veces como dependencias aparezcan.
La columna "Profesores" comprende los titulados en los Institutos Pedagógicos del país. Aunque su número es inferior al del resto del profesorado, no debe interpretarse esta circunstancia en el sentido de que la mayoría del estudiantado de Educación Media reciba enseñanza de personas no egresadas de los Institutos Pedagógicos, puesto que estos egresados desempeñan a tiempo completo la mayor parte de las cátedras de sus respectivas especialidades.

La profesora Ruth Lerner de Almea, en un trabajo aprobado en el "Seminario sobre los problemas de la Educación Media en América Latina", organizado por la UNESCO, que se llevó a cabo en Quito en los días comprendidos del 16 al 21 de diciembre de 1968, afirma que "la situación en América Latina puede caracterizarse así: escasez de profesorado graduado, problema que tiene características mundiales, ya que en el estudio comparativo que se presentó con motivo de la XXX Conferencia Internacional de Educación Pública (Oficina Internacional de Educación, UNESCO,

Ginebra, 1967), se encontró que de 91 países estudiados, sólo 8 podían presentar relativo equilibrio entre la oferta y la demanda. En todos los países de la América Latina hay escasez de profesorado: se calcula en un 30 por ciento el promedio de profesores graduados; dentro de esta cifra hay países que cuentan apenas con 0,7 por ciento de personal titulado para el nivel medio. La escasez es mayor en las siguientes asignaturas: Matemática, Física, Química, Ciencias Biológicas, Idiomas Extranjeros, Educación Física y casi todas las áreas de educación vocacional"[3]. No sería de extrañar la circunstancia señalada, porque sólo a fines del siglo pasado se concibió la preparación especializada de personal para la educación media o segunda enseñanza, como se le denominaba. Sin embargo, pocos países adoptaron la medida. El primer Instituto Pedagógico de Venezuela data del año de 1936. En otros países, con excepción de Chile, cuyo Instituto Pedagógico se fundó a fines del siglo pasado, son más recientes.

En casi toda la región priva la vieja tradición de echar mano de los profesionales que disponen de algunas horas para la enseñanza, fuera de su profesión habitual. Además, la carencia se agudiza más ante el crecimiento explosivo de la matrícula de educación media muy por encima de la capacidad de formación de personal de las instituciones que realizan tal función (ver cuadro Nº 3).

En educación primaria la situación no es menos dramática. Según se desprende del cuadro Nº 4, los porcentajes son apabullantes, no obstante que a partir de la década de los años 50 se han realizado esfuerzos redoblados para mejorar la situación. Como dijimos, en México, Cuba, Chile, Costa Rica, Honduras, Venezuela y otros países se crearon Institutos especiales para el magisterio que se incorporó sin título a la docencia primaria o secundaria. Aún en muchos países existen maestros primarios con preparación que no sobrepasa la escuela primaria. En Venezuela, donde existe un excedente de maestros graduados, sin embargo, abundan en el campo maestros no titulados, porque los graduados no quieren trabajar en las zonas rurales debido a las condiciones infrahumanas que allí persisten, a la carencia de locales y vivienda decente para los educadores.

---

3. Ruth Lerner de Almea. *Problemas de la Educación Media en América Latina*. ED/CS/205/2. Santiago de Chile, agosto de 1968. Original español. Mimeografiado. UNESCO - 1968.

La estadística demuestra que de los 58.849 maestros venezolanos empleados en el año escolar 1972-73, carecían de títulos 6.201 (10,53%) la mayor parte ubicados en el campo[4].

Para el año escolar 1973-74 el Ministerio de Educación daba la cifra de 6.598 maestros sin títulos (10,8%), sin indicar ubicación[5].

CALIDAD Y RENDIMIENTO

El bajo rendimiento de la escuela latinoamericana tiene sus causas en problemas sociales y pedagógicos y en la falta de capacidad adecuada en el personal que sirve en las escuelas. Trabajo prematuro, deficiente alimentación, desocupación, largas distancias entre el hogar y la escuela determinan en gran parte el ausentismo escolar y el escaso progreso en las tareas docentes.

CUADRO Nº 3
PREPARACIÓN ACADÉMICA DE LOS PROFESORES DE ENSEÑANZA MEDIA DE LA ESPECIE INDICADA

TOTAL		Secundaria General			Vocacional		Normal			
				No titulados						Titulados
Nación	Año	Total	Titulados		Total	Titulados	Total	Titulados	Total	
Argentina	1971	138.157	138.157	—	58.120	58.120	80.037	80.037	—	—
Bolivia	1969	6.638	3.537	3.101	5.014	2.681	1.391	623	233	233
Colombia	1971	45.706	30.052	15.654	32.840	19.693	6.623	6.470	6.243	3.889
Costa Rica	1969	3.349	—	—	2.888	—	461	—	—	—
Chile	1967	12.354	9.174	2.865	7.053	5.203	4.774	3.609	527	362
Ecuador	1970	14.908	14.749	159	9.488	—	4.227	—	1.193	—
El Salvador	1971-72	—	2.925	—	—	2.491	—	434	—	—
Guatemala	1971	5.623	5.115	508	—	—	—	—	—	—
México	1971	103.674	51.272	52.402	78.690	39.189	19.336	7.618	5.648	4.465
Panamá	1972	5.066	3.133	1.933	3.365	2.239	1.500	727	201	167
República Dominicana	1970-71	5.024	—	—	4.782	1.382	196	—	46	44
Trinidad y — Tobago	1969-70	—	—	—	1.922	936	—	—	—	—
Venezuela	1972-73	26.194	13.780	12.414	—	—	—	—	—	—

Fuente: *América en cifras*, 1972 y 1974.

4. Véase *América en cifras* 1974. Secretaría de la Organización de Estados Americanos. Washington D.C. E.U.A. 1975.
5. Véase *La Revolución Educativa*. 1974-1975. Imprenta del Ministerio de Educación. Caracas, 1975, pág. 100.

CUADRO Nº 4
NÚMERO Y PREPARACIÓN ACADÉMICA DE LOS MAESTROS

		Número de maestros de enseñanza primaria		
			Preparación Académica	
Nación	Año	Total	Titulados	No titulados
Argentina	1972	190.152	190.152	—
Bolivia	1969	23.528	12.427	11.155
Brasil	1971	432.452	281.063	151.389
Colombia	1971	90.531	59.007	31.524
Costa Rica	1971	12.061	… … …	… … …
Ecuador	1971/72	27.471	25.749	1.722
El Salvador	1971	13.227	13.039	188
Guatemala	1971	14.336	12.820	1.516
Honduras	1968	10.437	5.824	4 631
México	1971	196.396	156.773	31.623
Nicaragua	1973	… … …	… … …	… … …
Panamá	1972	10.689	7.498	3.191
Paraguay	1973	15.871	13.560	2.311
República Dominicana	1970/71	13.796	2.821	10.975
Trinidad y Tobago	1967/68	5.811	4.327	1.468
Venezuela	1972/73	58.849	52.648	6.201

Fuente: *América en cifras*, 1974. 200

Pero no es menos cierto que la aplicación de métodos inadecuados para el aprendizaje, la evaluación de resultados mal conducida y la poca capacidad para interpretar las órdenes emanadas de las autoridades superiores, para concebir y realizar los objetivos contenidos en los programas constituyen un elemento de importancia en el rendimiento de la escuela. Malos maestros o supervisores son responsables de las mermadas promociones escolares o de aquellas con deficiencias que entorpecen la marcha del proceso educativo. La interpretación de normas como la promoción automática o flexible, las dictadas para la evaluación de tests de las diferentes clases, acortan considerablemente el rendimiento escolar. Por ello la adopción de normas sencillas y fáciles y la creación de cursos de entrenamiento del personal sobre cada aspecto de la actividad educativa, se hacen indispensables.

POLÍTICA DE FORMACIÓN DE RECURSOS

Estudios realizados en los países subdesarrollados han puesto de manifiesto que el desarrollo corre parejas con la disponibilidad de personal suficientemente entrenado. Ha llegado a hacerse una división de esos países de acuerdo con el número del personal capacitado de que dispone. América del Sur y los países del Caribe, con la sola excepción de Argentina, están colocados en niveles intermedios o muy bajos del proceso de desarrollo. En efecto, los técnicos norteamericanos del desarrollo Frederick Harbison, profesor de Economía de la Universidad de Princeton y Charles A. Myers, profesor de Relaciones Industriales del Instituto de Tecnología de Massachusetts, realizaron una investigación en 75 países del Mundo, entre los cuales figuran 16 de la región latinoamericana. Establecieron una clasificación de dichos países de acuerdo con el número y calidad de la mano de obra de que disponían, entre ellos los educadores. Dentro de cada categoría, existen diferencias señaladas en un índice compuesto colocado al lado del país estudiado, que representa el adelanto relativo dentro de la respectiva situación.

Los niveles de desarrollo de esta clasificación son cuatro: 1) países subdesarrollados; 2) países parcialmente desarrollados; 3) países semi avanzados y 4) países avanzados. En la primera categoría, entre los 16 países latinoamericanos analizados se encontraría sólo Haití, con otros 16 países, africanos y del Medio Oriente. En la segunda categoría estarían: Guatemala, República Dominicana, Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay, Ecuador, Jamaica y Perú, junto con otros 13 países estudiados de África, Asia, Europa y Oceanía. En la tercera categoría estarían: México, Cuba, Costa Rica, Venezuela, Chile y Uruguay, junto con 15 países del análisis situados en África, Medio Oriente, Asia y Europa. En la cuarta categoría estaría sólo Argentina, junto con otros 15 países de América, Europa, Asia y Oceanía. Los investigadores encontraron un promedio de profesores de primaria y secundaria por cada 10.000 habitantes. Según el nivel de desarrollo ese promedio sería de 17 educadores para el primer nivel, 38 para el segundo, 53 para el tercero y 80 para el cuarto.

Los autores citados tienen clara conciencia de la relatividad de su aná-

lisis. Por ejemplo señalan que Brasil, si se parte de las regiones industrializadas de San Pablo y Río de Janeiro, debería colocarse en la tercera categoría pero, si se atiende a la totalidad del país, baja a la segunda. Por ello advierten que "Escalonar los países, principalmente dentro de los términos de un índice compuesto de desenvolvimiento de los recursos humanos, tal vez no sea completamente defendible, pero tampoco lo sería cualquier otro modo de categorización. Evidentemente, tendrá que haber algún criterio como parte de cualquier clasificación de países de acuerdo con su grado de atraso"[6].

Los índices a que se ha hecho referencia, pueden y deben haber variado a favor de las campañas de educación emprendidas en la zona después de la fecha del estudio, comprendida entre los años 1958-1965.

Se carece de datos confiables sobre la materia. De todos modos, revelada la importancia que tiene para el proceso de desarrollo la cantidad y calidad de personal preparado de que se disponga, se pone de manifiesto la necesidad de adoptar planes concretos de formación y entrenamiento de personal en general y especialmente de aquel encargado de la educación en sus diferentes niveles y entre éstos del llamado personal administrativo, que debe ser escogido entre los educadores de mayor capacidad y con vocación de liderazgo para conducir el proceso educativo.

La cursos de formación del personal administrativo de la educación deben contener estudios de sociología general, de derecho político y administrativo, de filosofía de la educación, estadística, administración general y aplicada a la educación, sicología pedagógica, en especial sicología del aprendizaje en niños y adolescentes y evaluación del trabajo escolar. Estos cursos serán de una duración no menor de dos años y quienes lo inicien deben tener un tiempo de servicio que garantice un conocimiento del funcionamiento de las escuelas.

Una buena política de formación y entrenamiento en servicio del personal docente y administrativo de la educación ha de garantizar que los

6. Frederick Harbison y Charles A. Myers. *Educaçao, Mao de Obra e Crescimento Económico. Estrategia do desenvolvimiento dos Recursos Humanos*. Editora Fondo de Cultura, Río de Janeiro, 1965.

ascensos se regularán de acuerdo con los cursos estudiados. Además se acompañará de una escala de sueldos que asegure una vida decente en los que se dedican a la educación. La estabilidad como requisito en el cargo es un incentivo para mantener un buen "standar" de rendimiento, siempre que esa estabilidad vaya acompañada de obligaciones de mantenerse al día en el progreso de los conocimientos administrativos y pedagógicos.

A pesar de lo dicho, es necesario insistir en que un buen maestro puede ser un mal administrador. Pero un mal maestro es casi imposible que sea un buen administrador. Asegurarse una buena selección es difícil pero constituye la clave del éxito de una política educativa eficaz. Los líderes de la educación no se improvisan. Estos deben poseer cualidades y adquirir la preparación indispensable para el ejercicio aceptable de sus cargos. Directores de escuelas, supervisores, planificadores, estadísticos, directores y oficiales de los Ministerios forman una escala dentro de la cual el intercambio de experiencias mantiene el ritmo del proceso educativo y garantiza un buen rendimiento.

PRIORIDADES PARA UNA BUENA POLÍTICA EDUCATIVA

El sector de la educación obligatoria, por la misma naturaleza de sus funciones, debe recibir una atención preferente. El personal que lo atiende ha de ser de alta calidad. Ya va siendo indispensable pensar en un tipo de maestros que no se conforma con los precarios conocimientos de la Escuela Normal. Vieja aspiración es la formación universitaria para los educadores de todas las ramas. Sin embargo, las deficiencias de docentes, el bajo número de graduados incorporados a la escuela primaria en el Continente harían aconsejable nivelar primero a todo el personal de la escuela obligatoria, como se viene haciendo en institutos especializados para la profesionalización de los sin títulos y mejorar la calidad de los titulados, en permanente ascenso de conocimientos y de aptitudes.

Habría que decir que la educación media, por el crecimiento que ha tenido en los últimos diez años, requiere una atención especial, pues allí, más que en la escuela primaria, se hace notable la carencia de personal espe-

cialmente formado, no obstante que, como dijimos en otra parte, a ella concurren titulados de diversas profesiones, pero que carecen de la formación pedagógica indispensable para conducir con eficiencia el trabajo docente y administrativo (ver cuadro No 2, sobre preparación académica de los educadores de Educación Media en Venezuela). Las escuelas de nivel medio que atienden a adolescentes, cuyos problemas son mayores que las de los niños de la escuela primaria, requieren personal con sensibilidad suficiente y con formación técnica capaz de proporcionales la orientación indispensable para un buen manejo de alumnos. Las facultades de filosofía y de educación de nuestras universidades, en la mayoría de los casos, no han atendido a la formación calificada de ese personal de la escuela media. Por ello es necesario que en esas facultades o en los establecimientos especialmente dedicados a la formación de personal de la educación media se ponga el cuidado especial, porque no se trata de llevar al servicio docente a sabios especialistas en una materia determinada, o fanfarrones, sin ciencia, pero que hacen gala de los títulos, sino de formar a un hombre o mujer encargado de orientar el proceso educativo en una de las más difíciles edades de la vida. Profesores aparentemente sabios que recitan sus lecciones y se despreocupan de la atención que requieren sus alumnos no son garantía de eficiencia en la educación media. Formar a ese hombre constituye un reto de la actualidad para una escuela que crece en la medida en que aumentan las aspiraciones de la población.

Una clase de personal que merece especial atención es la de los orientadores que juegan un papel de primera importancia en la escuela media y ya se hace sentir en los últimos grados de la escuela obligatoria. En algunos países esta clase de personal recibe la atención necesaria pero en ninguno de los que forman nuestro Continente existen en el número y calidad que lo requiere la escuela. Acaso se debe esta deficiencia a la escasa importancia que se la ha asignado a la función, que es de guía en el estudio y en la solución de los problemas que confrontan los alumnos. Siempre se concedió prioridad a los que enseñan en el aula una materia cualquiera sin preocuparse nadie por la forma como lo hacen.

En el personal de educación media debe prestarse también atención a

la formación y entrenamiento de los profesores de ciencia que van siendo cada día más escasos, de acuerdo con los requerimientos de nuestros pueblos y con el desarrollo que los conocimientos de esas materias han alcanzado en los últimos años. Esto no quiere decir que los profesores de ciencia ocupan un puesto de preferencia dentro del personal de los establecimientos educativos, sino que las ramas que atienden han tomado una preponderancia tal en el mundo contemporáneo que los hace prioritariamente solicitados.

La formación para las escuelas técnicas es la más retrasada en nuestro Continente. Todavía se exigen las normas del viejo artesanado en que un maestro en una profesión determinada formaba a sus discípulos para sustituirlo en el ejercicio de la profesión. Hoy no son artesanos sino ingenieros o técnicos en una determinada rama que asumen la dirección de las escuelas de ese nivel y administran cátedras de materias diferentes. Debido al puesto que ocupa la región en cuanto al número de personas con capacidad para intervenir eficazmente en el proceso industrial se hace necesario atender a esta rama de la formación de personal y una política del desarrollo económico debe comenzar por allí el planeamiento para el logro de sus objetivos. Los técnicos en desarrollo aseguran que éste no puede lograrse si el país no dispone del personal entrenado para conducirlo y ese personal se forma en las escuelas técnicas que deben tener eficiente administración y profesorado capacitado.

PERSONAL TÉCNICO Y PERSONAL ADMINISTRATIVO

Generalmente se hace una distinción entre el personal técnico de la enseñanza y el personal administrativo de las escuelas. Esta separación no se justifica porque el maestro de grado de una escuela es un administrador dentro de la órbita de sus atribuciones: administra los alumnos, el programa, el horario, distribuye sus tareas entre el cumplimiento de sus obligaciones con los alumnos y la atención que debe al director o a las normas generales establecidas para el desempeño de su cargo. El director de escuela, que se considera como un administrador, es un personal técnico con conocimiento del

manejo de los grados y con atención preferente a los aspectos educativos, además de los propiamente administrativos extraños a la enseñanza. Se ocupa de las estadísticas, ordena la labor de la escuela, supervisa la evaluación, atiende a los padres y maneja las relaciones con la comunidad en compañía de los supervisores, de los orientadores y de todo el personal que sirve en la administración.

Para J. Baldwin "Dirigir una escuela no es menos difícil que gobernar un Estado. La habilidad para conducir una escuela es condición importante. El secreto para dirigir bien está en saber el modo de hacer las cosas; y se requiere gran habilidad para producir y sostener el orden; lograr el esfuerzo conveniente del alumno y hacer que éste se habitúe a gobernarse a sí mismo. Esta habilidad se adquiere trabajando con empeño y paciencia y adquiriendo muchos conocimientos principalmente profesionales"[7]. Es indudable que para Baldwin dirigir se refiere a la función de simple maestro y no a la del Director de Escuela en forma restringida. Ese fue el sentido que también le asignó el Libertador Simón Bolívar a la palabra Director[8].

Independientemente del valor o significado de los términos se recomienda seleccionar para las diferentes tareas a los más aptos de la docencia, de modo que se consideren como ascensos el paso de una categoría a otra, tomando en cuenta, como se dijo antes, la capacidad de conducción y liderazgo[9]. Por supuesto que esos ascensos deben estar respaldados además que por la experiencia docente, por los cursos respectivos, requeridos por el cargo que se va a desempeñar. Una buena política educativa deberá permitir constantemente que los maestros más capacitados reciban cursos para ascensos, aun cuando no haya cargos disponibles y no proceder al entrenamiento después que aparezca la vacante.

Si bien es cierto que dentro del personal administrativo puede haber algunos cargos que no requieren necesariamente el pase por un aula o por

---

7. Cita de S. Hernández Ruiz. *Organización Escolar*. Tomo II, UTE-HA, México 1954, pág. 556.
8. Véase Luis B. Prieto F. *El Magisterio Americano de Bolívar*. Editorial Arte. Caracas, 1968, págs. 151 a 154.
9. Véase Luis B. Prieto F. *El Concepto del Líder*. *El Maestro como Líder*. Editorial Arte, Caracas 1960, págs. 65 y sgts.

una dirección de escuela, como son los casos de los ordenadores de presupuesto, los economistas escolares y los planificadores. Sin embargo, en ninguno de estos cargos se puede estar ayuno de los conocimientos del funcionamiento de una escuela y del trabajo docente realizado en ella para poderlos valorizar en su verdadera significación. En los países anglosajones, por el hecho de considerar la educación como un proceso que se realiza en la comunidad, intervienen personas sin ninguna preparación para el caso y los administradores pueden ser, incluso, miembros de la comunidad escogidos o elegidos para el cargo. Pero ésa no es la situación en los países latinos y especialmente en los del área Suramericana y del Caribe. En todo caso se hace necesario un acuerdo sobre la significación de los términos personal técnico y personal administrativo, porque el administrador es un técnico en sus respectivas funciones y el maestro es un administrador dentro de la órbita donde le toca actuar, que aunque restringida tiene todas las características de un estadio administrativo.

CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

En los países del área latinoamericana, como digo en el primero y segundo capítulos de este libro, la educación es función preferente del Estado, actitud asumida desde la Independencia. En casi todos corresponde al Ejecutivo Nacional y a los órganos centrales del Estado la administración educativa. Ha sido práctica constante consagrar en los Presupuestos Nacionales las sumas destinadas a la educación y en muchas naciones la parte del producto nacional bruto está por encima del 4 por ciento fijado por la UNESCO y llega a sobrepasar el 5 por ciento establecido en la Conferencia de Punta del Este, en el Uruguay.

Esta práctica constante constituye una separación de la forma administrativa de la educación colonial, dentro de la cual los Municipios tenían a su cargo el servicio educativo. El último país con la administración municipal de la educación que era Honduras, como ya dije, la cambió en 1957, gracias a un plan que propuse en ese país, como Jefe de Misión de la UNESCO, con una sustancial mejoría en el rendimiento.

En los países de régimen Federal la educación está administrada por la nación, los Estados, provincias o departamentos y por los Municipios. Tales son los casos de Argentina, Brasil, México y Venezuela, a los cuales se agrega Colombia, no obstante su sistema central de gobierno. Pero el peso económico y la supervigilancia de la educación corre a cargo de la nación con el propósito de mantener la unidad formativa de los ciudadanos y contribuir a crear un espíritu nacional. Si se abandonara el sistema educativo totalmente a los Municipios o regiones se correría el riesgo de varios sistemas educativos en un mismo país, tal el caso de los Estados Unidos, sin grandes ventajas para la formación de los ciudadanos.

Todos los países tienen normas para la administración del sistema escolar consignadas en la Constitución o en Leyes nacionales que rigen para las escuelas, aun cuando éstas no dependen del gobierno central.

Se critica esta forma de administración educativa haciendo comparaciones con los países anglosajones en los cuales los Municipios y en general las comunidades asumen la responsabilidad del sistema escolar. Pero se olvida que la administración educativa forma parte de los hábitos y costumbres políticos y más que todo del desarrollo cultural de los pueblos. En América Latina la tradición arranca del sistema centralista español y en la influencia que en los países latinos ha ejercido la tradición francesa en nuestras costumbres administrativas. En los países anglosajones se ha hecho sentir, no obstante, cierta tendencia a la formulación de normas de carácter nacional aplicables al sistema educativo, tal es el caso de Inglaterra.

En los aludidos países de régimen federal el porcentaje de gastos asignados a los Municipios en Brasil alcanzó en 1970 al 10,6 por ciento y en México al 1,6 por ciento. Sólo en Brasil los gastos de los Estados sobrepasan al de la nación. En Venezuela los municipios atendían el 5,8 por ciento de la población escolar en el año de 1973-74, la mayor parte inscritos en las escuelas municipales del Distrito Federal. El presupuesto de 1974 para estados y municipios representaba el 20,7 por ciento del presupuesto nacional. La cifra municipal sola es muy baja. Es explicable entonces la baja influencia de la educación municipal en la región latinoamericana donde las municipalidades carecen de potencialidad económica y además se desen-

tienden del problema educativo que parece no interesarles. A pesar de ello el educador brasilero Anisio Teixeira, ya lo dije, proponía como sistema para su país la municipalización de ese servicio escolar, alegando que en esa forma la educación gratuita y obligatoria alcanzaría mayor extensión y atención más cuidadosa. La idea no ha prosperado. Honduras, mientras tuvo un servicio municipal de educación subvencionado por el gobierno central, el sistema escolar presentaba deficiencias muy marcadas que se atenuaron en gran parte después que, por recomendación de la Misión de la UNESCO, bajo mi dirección, se centralizó la responsabilidad total de administrar la educación pública.

Se critica la excesiva centralización administrativa del sistema de la educación en la región y se proponen medidas o criterios para llegar a una gradual descentralización. Pero se conviene que centralización y descentralización no son términos que sirvan para evaluar la eficiencia de un sistema administrativo. Ambas estructuras presentan ventajas y desventajas que no es del caso enumerar ahora. Sin embargo sería conveniente que se adoptaran las siguientes medidas:

1º Promover cierta regionalización educativa con el fin de adecuar la enseñanza a las modalidades de cada una de las regiones en que se divide una misma nación, pero siempre que esa regionalización no rompa la armonía que debe conservar el sistema de enseñanza del país de que se trate y que no desvincule al estudiante del medio nacional para el cual se educa y dentro del cual ha de actuar en el futuro. La regionalización proporciona mayor dominio de los instrumentos económicos, sociales y políticos próximos a los educandos, pero ello no implica desconocer la importancia y valor del medio nacional del cual forma parte cada región.

2º La administración regional deberá estar a cargo de organismos administrativos dentro de los cuales tengan representación los órganos locales de educación, la comunidad y los órganos nacionales encargados de coordinar y supervisar el trabajo educativo. Lo recomendable sería que la administración se encargara a un Consejo Regional de Supervisión con las características arriba señaladas.

3º En cada región la investigación, planeamiento, desarrollo y evalua-

ción de la educación debe organizarse de tal modo que escuelas y repartimientos administrativos respondan a un sistema coordinado de normas dictados por el Consejo Nacional y supervisado por éste, en período más o menos corto, a fin de conservar la unidad y mantener un progreso sistemático en la marcha de la educación.

La alta dirección educativa en los países del área están encomendadas al Ministerio o Secretario de Educación, que centraliza todo el trabajo que realizan los funcionarios encargados de la tarea educativa. Una delegación de facultades más o menos extensa contribuirá a mejorar la labor de este órgano central, que así, descargado de tareas secundarias que pueden ser cumplidas por funcionarios de mejor jerarquía, siempre que la supervisión mantenga informado permanentemente al órgano central[10].

RECOMENDACIONES

1. La administración de los servicios educativos debe contar con personal entrenado y capaz reclutado dentro de los más experimentados y valiosos educadores.

2. Los ascensos dentro del sistema educativo se deben hacer por riguroso escalafón en el cual además de los años de servicio, se contemplen cursos que habiliten para el ejercicio de cada cargo.

3. Para mantener al personal docente y administrativo al día con los progresos realizados en los medios técnicos y educativos deben crearse cursos o establecimientos especiales, donde no los haya, encargados de revisar permanentemente la preparación de los servidores de la educación.

4. La eficiencia de los servicios exige que el personal goce de estabilidad en los cargos, de remuneración cónsona con la función que desempeña y tratamiento que demuestre la importancia que se asigna a la actividad educativa.

5. Debe concederse prioridad al entrenamiento y capacitación del personal docente y administrativo que carece de títulos y a la formación de uno

10. Véase Luis B. Prieto F. *De una Educación de Castas a una Educación de Masas*, Capítulo: "Regionalización de la Escuela. Ejemplo Venezolano en un Plan Regional de Educación". Editorial Lex. La Habana, 1951, págs. 145 a 166.

nuevo para la educación media y técnica, especialmente en la categoría de Directores, Supervisores, Profesores de Ciencias y personal de las Escuelas Técnicas.

BIBLIOGRAFÍA

José GIL FORTOUL: *El Humo de mi Pipa*, Ediciones del Ministerio de Educación. Caracas, 1956.

Frederick HARBISON y Charles A. MYERS: *Educaçao mao de obra e crescimento Económico*. Estrategia do desenvolvimento de Recursos Humanos. Fondo de Cultura. Río de Janeiro, 1964.

S. HERNÁNDEZ RUIZ: *Organización Escolar*. Tomo II, UTEHA, México, 1954.

Ruth LERNER DE ALMEA: *Problemas de la Educación Media en América Latina*. ED. CS. 205. UNESCO. Santiago de Chile, 1968.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *La Revolución Educativa*, Imprenta del Ministerio de Educación. Caracas, 1975.

OEA: *América en Cifras*, 1974. Secretaría de Organización de los Estados Americanos, Washington, DC. USA, 1975.

_____: *América en Cifras*, 1971. Secretaría de la Organización de Estados Americanos. Washington DC. EUA, 1973.

_____: "Seminario sobre Administración de la Educación en América Latina", del 16 al 20 de septiembre de 1973. Informe Final. Barquisimeto, Venezuela.

Departamento de Asuntos Educativos. "La Administración Educacional en América Latina, visión general. Mimeografiada, Washington, DC. Mayo de 1973.

Luis B. PRIETO F.: *El Magisterio Americano de Bolívar*. Editorial Arte. Caracas, 1968.

_____: El *Concepto del Líder*, el Maestro como Líder. Editorial Arte. Caracas, 1960.

_____: *De una Educación de Castas a una Educación de Masas*. Editorial Lex. La Habana, 1951.

EL DERECHO DEL TRABAJADOR A LA EDUCACIÓN PROFESIONAL*

EL tema de este trabajo no es de los que ocupan gran espacio en los tratados de derecho laboral y en general en los de derecho social ni en los textos sobre educación. Puede decirse que no ha llamado la atención de los tratadistas, preocupados más en el esclarecimiento de las relaciones laborales entre patronos y obreros, especialmente las relativas a salarios y a las normas que regulan esas relaciones si se trata de especialistas laborales. A los educadores no ha despertado inquietud porque partiendo de las funciones de la escuela y de las obligaciones educativas del Estado no han pensado en las obligaciones sociales de la empresa.

El derecho a la educación, en términos generales tiene un largo historial, aun cuando no ha sido realmente ejercido por el pueblo. Sus raíces se esconden en el subsuelo de la Edad Media, pero es con el Renacimiento, y especialmente con la Reforma que aflora a la superficie, con la proclamación del libre examen en los escritos de Lutero, Calvino y Swinglio y otros, que para permitir la lectura de la Biblia y la personal interpretación llegaban a la solución de un sistema universal de educación bajo la responsabilidad del Estado[1]. Este sistema universal de educación tendría por base una escuela primaria vernácula, es decir en lengua nacional, para diferenciarla de las escuelas medioevales que eran latinas. Su plan de estudios se limitaba a enseñar la lectura y la escritura, los deberes domésticos, ciertas prácticas

* Este trabajo fue leído en el Instituto Venezolano de Derecho Social, el 28 de mayo de 1971. Para esta publicación ha sido corregido y se le agregaron algunas notas.

1. Véase estudio primero. *El Estado Docente*.

profesionales elementales, la religión, los ejercicios físicos y el canto. La escuela secundaria latina que preparaba para las funciones del clero y culminaba el sistema con la universidad, era la encargada de formar personal con conocimientos más elevados para el servicio de la Iglesia y del Estado.

No fue Lutero el verdadero teórico del sistema educativo sino sus seguidores Melanchton y Bugenhagen en Alemania y Dinamarca, respectivamente, pero éstos dieron mayor importancia a la escuela secundaria. Fueron los calvinistas los que efectivamente desenvolvieron en gran escala la enseñanza primaria y dieron a la enseñanza universitaria el sentido de investigación científica. Estos ejercieron gran influencia en varios países, sobre todo en las Colonias de la América del Norte.

Es en Alemania donde primero se desarrolló el concepto moderno de una escuela obligatoria para todos los niños sin distinción de clases costeada por el Estado y bajo la suprema dirección de éste. Pero la escuela nace como una institución para niños, no obstante que funcionaban las escuelas dominicales para adultos[2].

La escuela alemana ejerció influencias en los conceptos sobre educación en los siglos XVIII y XIX. Especialmente los revolucionarios franceses le dieron contenido y libertaron a la escuela de sus reatas religiosas. Como ya dijimos anteriormente, con la Revolución francesa nace el concepto de la escuela laica, para facilitar la asistencia de todos los niños sin consideración de sus creencias religiosas. Durante la Revolución nace también el verdadero concepto del derecho a la educación para todos. En la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 24 de junio de 1793 se decía: "La instrucción es necesaria a todos. La sociedad debe favorecer con todo su poder los progresos de la razón pública y poner la instrucción al lado de todos" (Art. 22).

Apuntamos en el estudio sobre la Educación en las Constituciones Americanas que las constituciones surgidas de la Primera Guerra Europea

2. Los árabes que gobernaban a España, en el Código de Jusuf (1332-1354) dispusieron que "Todos los pueblos del reino establecerán escuelas gratuitas y uniformes en su enseñanza"… En las ciudades dotadas de "aljama" (mezquita) principal habrá sermón y lectura los días festivos"… LA FUENTE ALCÁNTARA, *Historia de Granada*, tomo II, 165.

fueron más lejos en la formulación del derecho a la educación. Las Constituciones de los siglos XVIII y XIX consagraban derechos negativos. El espíritu liberal que las inspiró cifraba su eficacia en la falta de intervención del Estado. Los nuevos derechos sociales basan su eficacia, por el contrario, en la intervención del Estado. Se trata ahora de derechos positivos que sustituyen a los derechos negativos de las Constituciones anteriores. De la misma naturaleza del derecho a la educación son el derecho al trabajo y el derecho a la seguridad social[3].

Junto con el derecho a la educación y la obligatoriedad, surgió en Alemania la idea de que el ejercicio de ese derecho estaba limitado por la edad. Los niños estaban obligados a recibir educación entre los cinco y los catorce años en algunos Estados; en otros, entre los cinco y los doce años. Este concepto se ha transmitido hasta nuestros días y algunas Constituciones y muchas leyes de educación fijan una edad escolar entre los seis y los catorce años. En Venezuela, la edad escolar comienza a los siete años sin limitaciones hacia arriba, porque se conceptúa que la obligatoriedad se refiere a un conjunto de contenidos que se consideran necesarios para la formación del ciudadano y quienes no los posean seguirán obligados a adquirirlos cualquiera que sea su edad. Este punto de vista arranca de nuestra Ley de Educación de 1940 y se emparenta con los modernos conceptos de la educación permanente puesto en circulación por la UNESCO, no obstante que es diferente. Esta educación permanente se realiza fuera de la escuela e independientemente de ésta. Es un resultado de la experiencia y se produce en el contacto diario con la sociedad y con sus medios educativos. Decía John Dewey a principios del siglo, enunciando el concepto de la educación permanente o continua que "El fin último de la educación es la autorrealización. El self (ego) se encuentra en formación continua a través de la selección de la acción. La educación es crecimiento continuo, sin comienzo ni fin", (subrayado mío). En el concepto de la UNESCO la educación es un proceso que va de la cuna a la tumba. Toda edad es propicia para aprender y en realidad aprendemos siempre, en cada oportunidad en que

3. Véase el estudio "La Educación en las Constituciones Americanas".

actuamos incorporamos nuevas experiencias al cúmulo de las que poseíamos. Aun cuando limitan la educación a su parte práctica y técnica, dicen acertadamente Frederick Harbison y Charles A. Myers que "En la práctica el entrenamiento o el reentrenamiento constituyen un proceso vitalicio para el desenvolvimiento humano y las instituciones empleadoras no pueden eludir cierto grado de responsabilidad en tal sentido"[4]. A esta responsabilidad nos referiremos especialmente más adelante.

Este concepto de la educación permanente cambia las nociones filosóficas sobre la educabilidad, sobre lo que se llamó etapa de maleabilidad y facilita la organización de sistemas de enseñanza para adultos que no es solamente la suministrada en las universidades y demás centros de enseñanza superior.

Nace así el concepto de una educación básica y fundamental con la cual se intenta proporcionar a los adultos iletrados nociones necesarias para su válida incorporación a la actividad cívica y a los requerimientos de la sociedad. La UNESCO dice con respecto a esta educación "que se trata de proporcionar a los hombres y a las mujeres el mínimo de educación general cuya finalidad consiste en ayudarles a comprender los problemas del medio donde viven, a tener una idea de sus derechos y deberes, tanto cívicos como individuales, y a participar de un modo más eficaz en el progreso económico y social de la comunidad de que forman parte"[5].

No se trata de la simple alfabetización que puede ser enseñanza sin interés para el adulto, sino de un entrenamiento en aquellas labores útiles y que en alguna manera representan un beneficio individual o colectivo. De allí nace el entrenamiento para el trabajo productivo o el perfeccionamiento de las prácticas que se poseen para hacer el oficio más adaptado a los requerimientos de la industria o de la vida contemporánea. Así el aprendizaje tiene un interés satisfactorio al cual pueden irse agregando enseñanzas complementarias, porque el aprendizaje es continuo y nunca

4. Frederick Harbison y Charles A. Myers. *Educaçao, Mao de obra e Crescimento Económico*. Estrategia do Desenvolvimento dos Recursos Humanos. Fondo de Cultura. Río de Janeiro 1964, págs. 202 y 203.
5. UNESCO. *La educación de base*. París, 1949.

será perfecto, ya que los oficios y las tareas cambian con los constantes progresos.

La noción de educación permanente y las que le precedieron de educación fundamental o de base extiende el ámbito del derecho a la educación para todos los hombres, sin distinción de edad. Lo importante es que quienes tienen el derecho adquieran la conciencia de él y se dispongan a ejercerlo. Pero la propia ignorancia hace a los hombres incapaces para conocer y reclamar sus derechos. Por otra parte el desarreglo constante del mundo cambia las condiciones de vida e incapacita al hombre para su autorrealización. Pero como dice Robert Montvalon "El cambio, la técnica, la sociedad han sacado al hombre de sus certezas. Sepamos, pues, que el cambio es la ley de nuestro espíritu, la técnica el instrumento de nuestra relación con la naturaleza, la sociedad el medio en que debe dilatarse nuestra libertad"[6]. Sin esa clara noción de situación el hombre estará perdido en su mundo. La educación podrá ayudarlo a encontrar el equilibrio y a enderezar el rumbo para la acción. De allí la necesidad de mantener un constante entrenamiento y una constante búsqueda del equilibrio.

En relación con este derecho del hombre a la educación han nacido en América instituciones encargadas de realizarla porque nuestros países subdesarrollados sintieron la necesidad de formación de personal entrenado y con capacidad suficiente para intervenir en los cambios que la industria provoca.

El artículo 123 de la Constitución Mexicana abrió el camino. Pero ya antes, en febrero de 1914, la pequeña República de Honduras[7] fijaba las pautas necesarias para la creación de un tipo de escuela en explotaciones y fábricas industriales, pero en uno y otro caso se trataba de escuelas primarias para los hijos de los trabajadores de la empresa que funcionaban fuera de los centros de población. Estas escuelas tienen antecedentes en la legislación española sobre las Encomiendas y en disposiciones aplicadas en Cuba

6. R. de Montvalon. *El analfabetismo, problema de subdesarrollo*. Editorial Nova Terra, Barcelona 1967, pág. 122.
7. Véase Luis B. Prieto F. *La Colaboración Privada en la Educación Popular Americana.* Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1959, págs. 82 y sgts.

y Puerto Rico en el siglo XIX, tal como lo dejamos demostrado en nuestra obra "La Colaboración Privada en la Educación Popular Americana". Por ello no podría decirse como lo hace el profesor Mario de La Cueva que las disposiciones del artículo 123 de la Constitución Mexicana carecen de antecedentes extranjeros. Lo cierto es que la Constitución Mexicana introduce en el Derecho el concepto moderno de la previsión que después ha sido ampliado y extendido en las leyes modernas del trabajo.

OBLIGACIONES EDUCATIVAS DE LAS EMPRESAS CON SUS TRABAJADORES

Ahora bien, el objeto de este trabajo no es hablar de las escuelas primarias para hijos de trabajadores o para la alfabetización de éstos, sino de un tipo nuevo de institución nacido en nuestro continente y que cambia por completo el sentido de la organización del aprendizaje y crea el entrenamiento en servicio de los obreros y empleados de empresas y explotaciones industriales, comerciales y agrícolas.

Los profesores G. Bayón Chacón y E. Pérez Botija[8] entre las obligaciones del patrono hablan del deber de capacitación del trabajador que en España se encuentra consignado en algunas reglamentaciones, especialmente la de la banca y hostelería y que establece la obligación de las empresas de colaborar en la capacitación del trabajador. No son explícitos los autores citados en el esclarecimiento del alcance y significación de este derecho del trabajador. No obstante afirman que "la prestación de trabajo y el salario siguen siendo todavía el centro mismo del Contrato de Trabajo, pero la capacitación constituye un deber conexo y subsidiario, que cada día cobra mayor relevancia". El Dr. Mario de la Cueva, que tiene en su obra Derecho Mexicano del Trabajo un capítulo dedicado a la educación de los trabajadores, se ocupa de las escuelas del artículo 123 de la Constitución mexicana y solamente habla de la admisión de los aprendices en la proporción que fija la ley y de la obligación de los patronos de sostener en forma

8. G. Bayón Chacón y E. Pérez Botija. *Manual de Derecho del Trabajo*, Volumen II, segunda edición. Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, págs. 127 y sgts.

decorosa los estudios técnicos, industriales o prácticos, en centros nacionales o extranjeros de uno o más trabajadores e hijos de ellos de que habla la Ley del Trabajo mexicana[9]. Esta obligación de mantener en cursos o escuelas a un determinado número de trabajadores o hijos de éstos, no es la enseñanza general o el entrenamiento general a que tienen derecho todos y cada uno de los trabajadores de la empresa y que está en relación con las recomendaciones de las conferencias internacionales del trabajo de 1939, 1950 y 1955 sobre capacitación o readaptación de inválidos a que se refiere el artículo 80 del Código Internacional del Trabajo.

Como observan Bayón Chacón y Pérez Botija[10] en la terminología jurídica internacional se distinguen tres conceptos "Formación Profesional", "Enseñanza Técnica y Profesional" y "Aprendizaje".

La enseñanza técnica se suministra en escuelas especializadas al efecto, donde se adquiere también formación profesional que puede o debe ser previa al ingreso al trabajo. El aprendizaje, de acuerdo con la tradición, se realiza en las propias empresas, pero la legislación moderna tiende a organizarlo en escuelas especiales fuera de la empresa de las cuales el servicio de aprendizaje argentino, brasileño, colombiano y venezolano, son ejemplos.

El derecho del trabajador a un entrenamiento permanente para ampliar o perfeccionar su conocimiento, nace del progreso de la industria que incorpora constantemente nuevas técnicas cuya ignorancia colocaría al trabajador en situación de inferioridad y lo conduciría necesariamente a la pérdida del empleo. Ese derecho está en relación con la estabilidad en el trabajo y nace del propio contrato que regula las relaciones entre patronos y trabajadores. No obstante afirmo que más que de cláusula contractual emana de la ley que crea un derecho subjetivo del trabajador. Se trata de una obligación social de la empresa ligada íntimamente con la defensa del trabajador.

El derecho al constante perfeccionamiento o al reaprendizaje así como al aprendizaje de una nueva profesión corre pareja con esta obligación de la empresa de facilitar que sus obreros mantengan una habilidad al día para

9. Mario de la Cueva. *Derecho Mexicano del Trabajo*. Segunda edición. Tomo II, págs. 17 y sgts
10. Ob. cit., pág. 128. 222

poder desempeñarse eficazmente en el trabajo. La empresa adquiere una obligación, pero al mismo tiempo obtiene mayores rendimientos por el perfeccionamiento de las habilidades del trabajador.

Cuando redacté los proyectos de Ley y de reglamento del Instituto Nacional de Cooperación Educativa, señalé como fines del Instituto, en el artículo 3º de la Ley: 1) promover la formación profesional de los trabajadores y la formación del personal especializado; 2) contribuir a la capacitación agrícola de los egresados de escuelas rurales, con el objeto de formar agricultores aptos para una eficiente utilización de la tierra y los otros recursos naturales renovables; 3) fomentar y desarrollar el aprendizaje de los jóvenes trabajadores. El Reglamento en el parágrafo 1o del artículo 3º, es más explícito y dispone como finalidad del INCE organizar, desarrollar y fomentar la formación profesional de los trabajadores adultos en todos sus niveles, mediante la creación de cursos especializados y de cursos dentro de las empresas, en consulta o cooperación con los patronos y colaborar en las campañas y actividades encaminadas a incrementar la productividad en el país. Esta contribución al desarrollo de la productividad que redunda en beneficio de la empresa, podría hacer creer que el desarrollo del hombre como ser humano está circunscrito a los beneficios que pueda obtener la empresa, lo que es falso, pues en primer término interesa a la ley que el hombre se sienta hábil y capaz, con lo cual adquiere una posesión de sus propias reacciones y es más íntegramente hombre. Por ello es válido el concepto expresado por los autores norteamericanos Frederick Harbison y Charles A. Myers[11]que "es incorrecto presumir que los propósitos centrales del desarrollo de los recursos humanos, sea el de maximalizar la contribución del hombre en la creación de bienes y servicios productivos. Tampoco es realista medir el retorno de la educación exclusivamente en términos del crecimiento de las rentas individuales o de las rentas de la economía como un todo. Lo importante es el hombre mismo y el derecho a su constante perfeccionamiento; si contribuye al desarrollo de la economía es porque el

11. Frederick Harbison y Charles A. Myers, *Educaçao, Mao de Obra e Crescimento Económico. Estrategia do Desenvolvimiento dos Recursos Humanos*. Fondo de Cultura. Río de Janeiro, 1965.

desarrollo de los recursos humanos constituye un medio o indicador más realista y fidedigno de la modernización y progreso que cualquier otra medida aislada. Es una de las condiciones necesarias para todo tipo de crecimiento: social, político, cultural y económico", porque la riqueza de una nación y su potencial para el desarrollo social, económico y político emanan de su actitud para desenvolver y utilizar eficientemente las capacidades innatas del pueblo.

¿Cómo se cumple la obligación de los patronos de contribuir a la educación y perfeccionamiento del personal empleado en las empresas, talleres y explotaciones de cualquier naturaleza? Según los artículos 45, 46 y 47 del Reglamento del INCE, los propietarios de fábricas, talleres, explotaciones o establecimientos comerciales tienen la obligación de enseñar o hacer enseñar metódicamente un oficio a un número determinado de menores dentro del límite fijado por el número de trabajadores que mantiene la empresa. Este es el caso del aprendizaje que también se declara obligatorio de acuerdo con el artículo 52 de dicho Reglamento para los menores de 18 años y mayores de 14; pero los cursos de perfeccionamiento y especialización que reciben los obreros en servicio mayores de edad, según el artículo 60 del Reglamento "deben contribuir a mantener al trabajador al día en sus conocimientos profesionales, a mejorar las técnicas de los oficios o profesiones y a profundizar en una determinada rama de los conocimientos profesionales".

El patrono está obligado a contribuir con un 2 por ciento de los sueldos, salarios, jornales y remuneraciones de cualquier especie pagada al personal que trabaja en los establecimientos industriales o comerciales no pertenecientes a la Nación, a los Estados o a las Municipalidades. Esas contribuciones forman el fondo del Instituto, que es utilizado para sufragar los gastos de establecimientos educativos y cursos organizados por éstos, tanto para las labores de aprendizaje como para los cursos de perfeccionamiento y especialización de trabajadores adultos.

En Argentina, según el decreto Ley 14.538/44 los patronos están obligados a pagar un impuesto del 10 por mil para constituir el llamado fondo de aprendizaje que después pasó a llamarse de educación técnica. No quise

denominarlo impuesto sino una contribución de los patronos con el fin de evitar las limitaciones de la Ley de Hacienda que establece la unidad de caja y con ello la inclusión de las contribuciones de los patronos en el presupuesto ordinario de la Nación.

Las personas naturales o jurídicas que mantengan cursos o escuelas para trabajadores, que no sean de aquellos de educación primaria señalados por el Reglamento de la Ley del Trabajo, tendrán derecho a que se les descuente de su contribución el costo de tales cursos o escuelas, siempre que éstos hayan sido aprobados por el mismo. Esta disposición contenida en el artículo 69 del Reglamento del INCE indica que la obligación de los patronos no se refiere solamente a los trabajadores de su empresa, porque si así fuera, su obligación estaría cumplida con la organización de los cursos y con el pago del costo de éstos sino que su contribución va más allá y solamente tiene derecho a que se le descuente el gasto hecho en cursos de entrenamiento, con la obligación de pagar el resto de la contribución fijada. No sería suficiente que un patrono alegara que sus trabajadores no tienen necesidad de entrenamiento porque no le corresponde fijar hasta dónde debe llegar la capacitación de un trabajador, si bien puede solicitar organización de cursos por el INCE para sus trabajadores. El trabajador mismo, independientemente de lo que piensa un patrono, puede seguir cursos en el INCE, que son pagados con las contribuciones de todas las empresas y que por consiguiente son gratuitos para los trabajadores. El trabajador o el aprendiz inscrito en un curso tiene la obligación de seguirlo, pues las faltas son castigadas con un 10 por ciento del salario del trabajador adulto y con un 50 por ciento para el trabajador aprendiz. Esto indica además el interés que tiene el Estado en promover el perfeccionamiento constante de los trabajadores y la habilidad de los aprendices para un trabajo eficaz.

El derecho del obrero a la educación y especialmente a la educación técnica ha encontrado en la ley recientemente una ubicación, especialmente a partir del año de 1942 cuando se fundó en Brasil el primer establecimiento especial para el entrenamiento en servicio de obreros y empleados industriales y para el aprendizaje de los menores de 18 años[12]. Existen leyes de igual naturaleza en Argentina, Perú, Chile, Colombia, Venezuela, Costa Rica

y en otros países del mundo, diferentes de las leyes de aprendizaje propiamente dichas, que tienen una antigüedad mayor, pues éstas arrancan de la existencia de las corporaciones medievales en las que el aprendiz pagaba con su trabajo el aprendizaje que recibía, hasta las modernas leyes de aprendizaje de Francia y otros países europeos que se diferencian de las leyes de aprendizaje de los países latinoamericanos en que éstas crean obligaciones y señalan con mayor amplitud las funciones del aprendizaje en la preparación de un trabajador eficiente. Esto obedece a la deficiencia de las escuelas de formación profesional que en los países subdesarrollados no alcanzan la extensión ni el perfeccionamiento que tiene en los países adelantados.

En muchos países el aprendizaje es acaso la única vía para la formación profesional de los trabajadores jóvenes que no tuvieron oportunidad de asistir a una escuela técnica porque ésta no existe o es insuficiente para dar cabida a todos los jóvenes. Además la situación económica de los jóvenes que cumplen 14 años hace que éstos se incorporen al trabajo prematuramente sin haber recibido el entrenamiento profesional respectivo, razón por la cual deben seguir los cursos de aprendizaje. En Francia y en Inglaterra, donde la obligatoriedad de la enseñanza se extiende hasta los 17 y 18 años, el aprendizaje propiamente dicho no comienza sino después de esta edad, pero ya el joven debe tener los conocimientos adquiridos en una escuela profesional, lo que de acuerdo con las disposiciones del Reglamento del INCE, artículo 14, "no son considerados como aprendices, sino como profesionales que, sin embargo, tendrán derecho a seguir los cursos de continuación y los de perfeccionamiento que organice el INCE, en iguales condiciones que las señaladas para los trabajadores adultos, salvo las limitaciones impuestas por la Ley del Trabajo y sus Reglamentos, en razón de la edad".

El mejoramiento de las habilidades del trabajador mediante cursos permanentes es un derecho de la misma naturaleza que el del salario. Corre a cargo de la empresa que lo emplea porque es ésta la que directa o indirectamente se aprovecha del entrenamiento adquirido. Las sanciones impues-

12. Brasil crea en 1946 el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC) y en 1955 el Servicio Social Rural (S.R.L.).

tas en el Capítulo V de la Ley del Instituto Nacional de Cooperación Educativa revelan la naturaleza de esta obligación. En mi libro citado estudié con detalles todo lo relativo a su importancia social. He llamado la atención sobre los problemas y perspectivas que presenta el entrenamiento en servicio de los trabajadores, ligados tan estrechamente a los planes de desarrollo, pero sobre todo al significado que tiene preparar al hombre para incorporarlo al proceso de cambios que imponen la técnica y la ciencia en el mundo contemporáneo. Ojalá este Instituto tome en sus manos el estudio y perfeccionamiento de las leyes y reglamentos sobre la educación permanente de los trabajadores y las obligaciones de las empresas en ese proceso.

BIBLIOGRAFÍA

G. BAYON CHACÓN y S. PÉREZ BOTIJA: *Manual de Derecho del Trabajo*. Vol. II, segunda edición. Librería General de Victoriano Suárez. Madrid.

Mario de la CUEVA: *Derecho Mexicano del Trabajo*. Segunda Edición. Tomo II. México.

Frederick HARBISON y Charles A. MYERS: *Educaçao mao de obra e crescimento Económico. Estrategia do desenvolvimiento dos Recursos Humanos*. Fondo de Cultura. Río de Janeiro, 1964.

LAFUENTE ALCÁNTARA: *Historia de Granada*. Tomo II, Madrid.

R. de MONTVALON: *El Analfabetismo. Problema de Subdesarrollo*. Editorial Nova Terra. Barcelona (España), 1967.

Luis B. PRIETO: *La Colaboración Privada en la Educación Popular Americana*. Universidad Central de Venezuela Caracas, 1959.

UNESCO: *La Educación de Base*, Paris, 1959.

LA UNIVERSIDAD MODERNA*

CONTRASENTIDO EN LOS TÉRMINOS

Parece que hubiese un contrasentido en el uso de la expresión "universidad moderna". En efecto, por definición, la universidad es un concepto que arranca del siglo XI de nuestra era. A través de los siglos, el término universidad y el órgano universitario, de la Europa medioeval se fueron transfiriendo a otros continentes, y por la naturaleza de sus funciones, lo que comenzó siendo una comunidad de maestros y estudiantes se ha convertido en centro de promoción de la cultura y en un órgano de su propagación. Pero toda modernidad implica adecuación al momento histórico donde el hecho se realiza. Moderno quiere decir actual, del momento, acaso podría asimilarse, aún cuando tiene alcances diferentes a estar "a la moda", y ésta es caprichosa y cambiante, como lo son las etapas sucesivas de la vida de los pueblos.

La Universidad para ser moderna, debe ponerse a tono con la época, debe mudar, cambiar de modo de ser, que es como si dijéramos dejar de ser lo que hasta ahora ha sido, y eso parece difícil de realizar. Por ello nos hemos conformado en poner vino nuevo en odres viejos, con peligro de que el vino se acidule o se desmejore o de que los odres pierdan su virtud

* Para la redacción de este ensayo he aprovechado los materiales, todos en vigencia, de un trabajo con el mismo título leído en el Forum sobre la Universidad organizado por la Escuela de Temporada de la Universidad de Panamá (30 de marzo a 6 de abril de 1963) que fue publicado en la Revista *Política*, Nº 26, Volumen III de septiembre de 1963. La redacción actual es de gran amplitud y actualizada hasta el año 1976.

transmutadora. Las viejas universidades medioevales[1] fueron copiadas, a través de los siglos, sin cambiar la arquitectura y armazón austera de aquellos centros, se les han ido agregando nuevas funciones, hasta que, gastada la elasticidad del armatoste, ya amenaza romperse.

No hay en realidad una universidad moderna, que es como decir que sólo existe una universidad modernizada en algunos casos; lo que, en otras palabras, significa una universidad que ha mermado en autenticidad. Las viejas ciudades remodeladas pierden la majestuosa fisonomía que de antaño las distinguía, sin alcanzar la alivianada y fluida sencillez de las nuevas urbes, dispuestas para el tránsito de los automóviles y de otros vehículos veloces. Siguen siendo ciudades para peatones o cuando más para vehículos de tracción de sangre.

La universidad ha quedado retrasada y pudiera decirse que ya no corresponde al tipo de institución dinámica que el rápido proceso de cambio está pidiendo a nuestros países y al mundo entero. En América Latina hemos venido luchando por el cambio y transformación de nuestras universidades. Ya en 1827, nuestro Libertador Simón Bolívar seculariza la Universidad de Caracas, poniendo al frente de su rectorado a un científico graduado en la Gran Bretaña, desterrando desde entonces a los clérigos de la dirección de nuestra casa de estudios. Esta función liberadora de la cultura la había realizado Bolívar en Perú y Bolivia mucho antes. Pero no era suficiente esa mutación o remodelación, porque un mundo nuevo requiere también instituciones nuevas, apropiadas a su genio y a sus necesidades. Eso acaso se ha estado persiguiendo y desde los albores de este siglo se han intentado reformas, pero a menudo éstas se han engolfado en los aspectos políticos aparejados a esos cambios, dejando de lado casi siempre los aspectos científicos y técnicos que están o deben estar implícitos en las transformaciones de la universidad.

1. Según dice el antropólogo brasilero Darcy Ribeiro: "La Universidad clerical medioeval era una de las más pobres e infecundas, desde que debió cumplir las funciones de guardiana de un saber, heredado de carácter revelado, sin posibilidad de enriquecerlo y sin libertad para cuestionarlo". (Darcy Ribeiro. La Universidad necesaria. Editorial Galerna. Buenos Aires, 1967, págs. 16 y 17).

UNIVERSIDAD Y DESARROLLO

En forma detonante, a lo largo de América hemos voceado nuestra actitud reformista. Con ello se ha expresado el deseo, mejor, la voluntad de rescatar la universidad de manos de las castas dominantes, de las oligarquías que la han disfrutado o que la han puesto al servicio de sus intereses. Para ese rescate se pensó que la universidad debe gozar de autonomía absoluta, entendiendo ésta como desligamiento del Estado, controlado por las castas que se ha intentado desplazar de la casa de estudios. Se olvidó que somos países subdesarrollados, o mejor, de desarrollo retrasado, lo que implica no solamente una concepción económica del progreso sino también un retraso cultural y social. El subdesarrollo tiene su causa también en la falta de capacidad técnica, en la inhabilidad para producir y consumir, cuestiones ligadas íntimamente con las funciones formativas de la universidad y que por tanto deben servir de móvil a la reforma.

Los problemas del desarrollo requieren técnicos especializados, personal formado científicamente y capaz de intervenir en los procesos de la producción, la distribución y el consumo de riqueza. Cuando tuvimos la autonomía siguieron prosperando dentro del seno de la universidad las carreras literarias, que ostentan gran tradición porque, además, sirven como camino para el ascenso de las capas sociales de nuestros países. El título, una vez adquirido, en la mayoría de los casos, hace olvidar al estudiante revolucionario la posición que asumió en las aulas, para transformarse en servidor de las causas y de las castas contra las cuales luchó dentro de la universidad.

Las profesiones que gozan de mayor prestigio en las universidades americanas son las de médico, abogado, ingeniero civil o profesor, y más recientemente, como producto de la moda, la de economista.

Investigaciones que he realizado personalmente en algunos países de Centro América, en Cuba y Venezuela y las de otros investigadores, en distintos países de nuestro Continente, han puesto de manifiesto que los alumnos de educación media, sin orientación adecuada, prefieren las profesiones tradicionales antes aludidas, debido al prestigio que tienen en nuestro medio. En cambio, la ingeniería mecánica, la ingeniería eléctrica, la ingenie-

ría química, la de computación y las ligadas a la ciencia de la desintegración del átomo, la agronomía, la veterinaria, indispensables para el desarrollo de la industria y de la agricultura, tienen escasa clientela en las universidades y en muchas del continente ni siquiera existe la posibilidad de estudiarlas. A este efecto observa el economista sueco Gunnar Myrdal, refiriéndose a los países subdesarrollados, que el defecto más grave de su sistema educativo radica "en su incapacidad para producir los técnicos que se necesitan urgentemente"[2].

Un análisis de la matrícula de las universidades venezolanas realizado por el profesor Darcy Ribeiro en el año escolar 1967-1968 reveló que mientras cursaban 1.857 alumnos en Agronomía y 308 en Ciencias Forestales, en un país de grandes requerimientos de técnicos del agro, estaban inscritos 12.672 estudiantes de ciencias económicas y sociales; 9.513 en Humanidades y Educación; 6.606 en Derecho y 6.785 en Medicina[3]. Menos mal que había subido la matrícula de Ingeniería, con sus diferentes ramas, de Mecánica, Química, Petróleos, Electricidad. Sin embargo, el predominio era de la ingeniería civil que de los 7.784 inscritos copaba más de la mitad.

Esa falta de adecuación o pertinencia se produce en todas las universidades latinoamericanas. En Argentina que es el país con mayor adelanto cultural y técnico en la región, las estadísticas ponen de manifiesto que "de los 536.959 alumnos que transitaron el sistema en 1975 se inclinaron por las ciencias médicas (medicina: 64.791; odontología: 9.668; auxiliares de la medicina: 10.717); ingeniería: 86.262; arquitectura 31.678; ciencias exactas y naturales: 20.521; química, bioquímica y farmacia: 21.811; 194.05S por las ciencias sociales: derecho: 70.250; economía y administración: 11.311; por humanidades 64.183 (filosofía y letras 13.352); ciencias de la educación: 8.366; olías ciencias humanas: 36.231; bellas artes: 4.145 y música: 2.089"[4].

---

2. Gunnar Myrdal. *Solidaridad o desintegración*. Fondo de Cultura Económica. México, 1956, pág. 248.
3. Darcy Ribeiro. *Propuestas*. Universidad Central de Venezuela. Caracas 1970. Cuadro I.
4. Emilio Fermín Mignone. "Innovaciones en la educación postsecundaria en Argentina, Paraguay y Uruguay". Trabajo presentado a la Reunión Latinoamericana y del Caribe sobre nuevas Formas de Educación Postsecundaria. Setiembre de 1976. Caracas.

CUADRO Nº 5
EGRESADOS DEL SECTOR UNIVERSITARIO SEGÚN GRUPOS DE ESPECIALIDADES

AÑOS 1970-1973

Grupo De Especialidades \ Años:	1970		1971		1972		1973		1970-1973	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
TOTAL	2.977	100,00	5.159	100,00	5.479	100,00	7.728	100,00	21.343	100,00
Ciencias del Agro	233	7,83	297	5,76	342	6,24	533	6,90	1.405	6,58
Bellas Artes *	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Ciencias Básicas	63	2,12	95	1,84	131	2,39	138	1,79	427	2,00
Ciencias de la Salud	908	30,50	1.578	30,59	1.425	26,01	1.481	19,16	5.392	25,26
Ciencias Sociales	494	16,60	1.103	21,38	1.213	22,14	2.026	26,22	4.836	22,66
Derecho	223	7,48	611	11,84	603	11,01	913	11,81	2.350	11,01
Humanidades	119	4,00	336	6,51	312	5,69	373	4,83	1.140	5,34
Ingeniería y Tecnología	566	19,01	675	13,08	875	15,97	1.295	16,76	3.411	15,98
Educación	371	12,46	464	8,99	578	10,55	969	12,54	2.382	11,16

* Los estudios de Bellas Artes no son contemplados como una especialidad en el Sector Universitario. Fuente: OPSU.

En Venezuela, por un inexcusable descuido de las universidades, para la administración de su petróleo a la terminación de las concesiones, en 1965 la Universidad Central graduó tres ingenieros de petróleo y ninguno más las otras universidades. En presencia de ese descuido, el gobierno venezolano previó en la Ley de Nacionalización de la Industria de los Hidrocarburos la realización de compañías mixtas con las concesionarias despedidas y la firma de contratos con éstas sobre suministro de tecnología, por cuatro o más veces su costo real, acentuando además la dependencia de que se intentaba salir con la nacionalización[5]:

En los años de 1970 a 1973 egresaron de las universidades venezolanas 21.343 profesionales. Los de ciencias del Agro representaron el 6,58 por

5. Véase Luis B. Prieto F. *Petróleo de Frustración*. Vadell Hermanos. Valencia, 1976.

ciento del total, los de Ciencias de la Salud 25,26 por ciento, los de ciencias sociales el 22,66 por ciento, Derecho, el 11,6 por ciento (Ver cuadro Nº 5). Se nota un aumento en los egresos de Ingeniería y Tecnología.

A pesar de lo dicho, la culpa no es totalmente de la Universidad. Es el gobierno el que debe prever en el Plan Nacional las necesidades de técnicos a corto, mediano y largo plazo y proveer los recursos, ofreciéndolos a las Universidades para que procedan a formar los equipos requeridos.

Acaso influya en la equivocada selección que hacen los jóvenes de las profesiones que prefieren, una deficiente orientación vocacional, cuando no su carencia total en el nivel de la escuela media. Los alumnos no saben con certeza en qué actividad pueden dar mayores rendimientos y encontrar ocupación estable. Tales consideraciones nos indican que deben ligarse íntimamente los procesos de formación profesional, tanto universitaria como de otros niveles, con los planes de desarrollo y con los procesos de vida de la Nación, en los que debe señalarse la contribución obligatoria de las instituciones encargadas de formar personal. Por ello y por razones que expondré luego, a estas alturas de la historia cultural del mundo y muy especialmente del mundo occidental, parece conveniente replantear o revisar algunas de las ideas formuladas acerca de la función universitaria.

LA UNIVERSIDAD ANTE LA MUDANZA DEL TIEMPO

Si bien es cierto, como dije antes, que la universidad tiene su origen en el siglo XI, cuando surgió como forma de expresión del espíritu corporativo de la Edad Media, no han dejado de influir, tanto en la estructura como en el espíritu de las universidades, las mudanzas del tiempo. Y aun cuando no se han hecho nuevas, se han remozado. Los recios sacudimientos del Renacimiento y de la Reforma, con su concepción del hombre y sus preocupaciones culturales, llevaron a las universidades alguna parte del espíritu nuevo, no obstante que sus puertas estuvieron cerradas a toda innovación. Pero éstas se colaban por las rendijas y por las bocallaves, ya que no se puede vivir impunemente en una época sin que ésta tiña con sus preocupaciones todo cuanto dentro de ella crece y vive. Como las universidades estaban

monopolizadas por el escolasticismo formalista, muchos de los grandes descubrimientos, los progresos de la filosofía, de las artes, fueron casi siempre producto del espíritu extrauniversitario de entonces. Pero este espíritu iba presionando para crear nuevas formas de comprender el problema del hombre, a lo cual no podía cerrar sus puertas indefinidamente la universidad. Esto obedece, como afirma Julián Marías, a que "la universidad requiere, para funcionar bien y con normalidad estar fundada en un sólido, compacto sistema de vigencias; cuando éstas fallan, la vida intelectual tiene que buscar formas más tenues, menos seguras, pero más flexibles y con menos obra muerta, más capaces de eludir los riesgos y de inventar en cada hora su perfil"[6]. Aun cuando la universidad lo pretendió no pudo escapar, y no puede hacerlo ahora, a las influencias del tiempo y el ambiente.

Esa es la causa por la cual la Revolución Francesa, que la puso de lado como representante del antiguo régimen, por fin la acoge y el espíritu cesáreo de Napoleón Bonaparte la convierte en una superestructura cultural y educativa, encargada de la rectoría y administración de la educación francesa de todos los niveles.

En la actualidad, el industrialismo y las preocupaciones sociales, que son un signo de la época, intentan poner sobre los hombros de la universidad la responsabilidad de formar a un hombre técnicamente entrenado, que funcione con su tiempo, eficaz y lúcido, capaz de comprender e interpretar las variadas y contrapuestas maneras del hacer contemporáneo.

Este propósito del industrialismo no es desinteresado. El técnico que requiere ha de poner por encima de cualquier otra consideración los intereses que se le confían, olvidándose de la colectividad, del hombre y sus preocupaciones, cuando éstas interfieren el afán de lucro y el propósito de poner al servicio del consumo de la variedad de cosas que se producen, la capacidad de decisión del ciudadano.

El técnico así formado se olvida o minimiza el sentido humano para servir eficazmente los designios del industrialismo, en el cual, si una orientación adecuada no lo guía, llegaría a ser como un engranaje de una máquina.

---

6. Julián Marías: "La Universidad, realidad problemática" en *La Universidad del siglo XX*, pág. 321. Universidad de San Marcos, Lima, 1951.

Por tal razón desde esos sectores vienen las insinuaciones contra una educación para formar el espíritu crítico y desarrollar el sentido de solidaridad humana.

UNIVERSIDAD Y PROFESIÓN

No entro a discutir los fines específicos asignados a la universidad: formación profesional, investigación y fin social, a los cuales he añadido en otra oportunidad el "fin formativo y humano". Sólo diré que a la universidad debe considerársele, si se le asigna la categoría de institución educativa, como un ciclo de coronación del proceso sistemático de formación humana, en íntima solidaridad y correlación con los demás ciclos que le preceden y de donde provienen los alumnos que concurren a sus aulas. La Universidad debe acentuar y complementar en ese alumnado aspectos fundamentales para formar el hombre y el ciudadano en el profesional que egresa de las facultades.

Discutir las funciones o fines de la universidad resulta de un interés limitado, dada la naturaleza de este trabajo. Porque si nos detenemos a analizar los conceptos de Ortega y Gasset[7], que considera no atañedera a la formación del profesional universitario la investigación científica, porque según él la capacidad del investigador es singular y rara, tendríamos que considerar también a los que, de manera contraria, opinan que la separación de la práctica (técnica) de la teoría (ciencia e investigación) ha conducido al progresivo alejamiento del ambiente universitario de los procesos de la investigación, con grave daño para la formación técnica y para el cultivo de la ciencia, ya que sin ciencia, sin el estímulo de los nuevos descubrimientos, los profesionales se rutinizan, cayendo en el uso mecánico de sus habilidades.

7. Dice Ortega y Gasset: "La ciencia en su sentido propio, esto es, la investigación científica, no pertenece de una manera inmediata y constitutiva a las funciones primarias de la universidad ni tiene que ver sin más ni más con ella"… Y, más adelante agrega: "Es preciso separar la enseñanza profesional de la investigación científica y que ni en los profesores ni en los muchachos se confunda lo uno con lo otro, so pena de que, como ahora, lo uno dañe a lo otro". José Ortega y Gasset: *Misión de la Universidad*.

A este respecto observaba Eduardo Spranger que "una educación profesional limitada en todo a lo inmediatamente necesario para el uso, seguirá siendo no sólo un aprendizaje pasivo sino que conducirá también pronto a un dogmatismo inflexible, que no será admitido simplemente por un cerebro un tanto despierto en la edad estudiantil". Piensa Spranger que no sólo conviene a la enseñanza universitaria esa confluencia integradora en la enseñanza, "sino que esta corriente fructificadora debe alcanzar también a la escala inferior para darle permanentemente vida y movimiento"[8].

Fue el propio Ortega y Gasset el que nos habló del bárbaro especializado para definir al hombre de la ocupación sin preocupación. Por ello pienso que el fin formativo y humano de que hablé más arriba y del que me he ocupado en otro sitio con mayor amplitud, como raíz del humanismo democrático, nos librará de los profesionales sin conciencia de la función social de su profesión y sin vinculación con los problemas del medio y de su época.

La universidad moderna, no obstante su preocupación por formar los técnicos, no puede convertirse solamente en una fábrica de doctores sin ciencia y sin conciencia, sin un sentido de sus valores como hombres y en los cuales no se ha creado la responsabilidad social del ciudadano. En el especialista así formado el hombre quedaría apagado, ensombrecido, por la preocupación de la eficiencia.

Asigna Risieri Frondizi a la Universidad la función de crear en el estudiante una conciencia social, que lo lleve a estudiar los problemas de la nación y a poner su voluntad entera en la mejor manera de resolverlos. "La primera obligación, dice Frondizi, es formar profesionales con conciencia social… La Universidad puede llegar a preparar profesionales excelentes desde el punto de vista técnico, pero que carezcan por completo de conciencia de sus obligaciones con la sociedad donde viven y de la cual viven. La verdad es que aún no atiende a este aspecto fundamental de la educación de sus alumnos. El médico, por ejemplo, que tiene una misión social tan

8. Eduardo Spranger: "Sobre el peligro y renovación de la Universidad alemana", en la obra *Crisis de la Universidad*, compilación y notas de I. Pino Saavedra y R. Munizaga A. Ediciones Extra, Santiago de Chile, 1933.

importante, se desentiende con frecuencia de este aspecto de su profesión y se pone al servicio de la clase pudiente, que le proporciona mayores ingresos… Algo similar ocurre con los arquitectos y abogados que miden su éxito por el monto de las retribuciones. Y la mayoría de la población carece de los servicios de aquellos profesionales que se formaron gracias al esfuerzo de todo el país"[9].

No obstante lo dicho, y aun cuando ello pueda chocar con las formas más refinadas de concebir al hombre, lo cierto es que el industrialismo creciente pide hombres de oficio, técnicos, en los que la ciencia tiene un sentido instrumental y todo cuanto en ésta no satisfaga a esa manera de pensar resulta inútil. Sin embargo debería considerarse el criterio de W. H. Kilpatrick[10], quien fija como objetivo de la educación, en un tiempo de mudanzas, formar espíritus capaces de adaptarse a los cambios sucesivos que se producen en el mundo, para corresponder a las exigencias del momento y que podrían conducir a lo que la UNESCO ha denominado reciclaje. "En un mundo sacudido por mutaciones, tenemos necesidad, más que de otra cosa cualquiera, de una elevada capacidad para el ajustamiento a circunstancias nuevas, de capacidad de innovación. Las soluciones a que arribamos hoy estarán ultra-pasadas mañana. Solamente la alta competencia y la buena educación equipan al hombre para la continua búsqueda de soluciones nuevas"[11].

La universidad de hoy debe formar a ese hombre del quehacer, pero procurando establecer cierto equilibrio por el suministro de un saber que le ayuda a comprender el sentido y alcance de la ciencia como un conjunto de relaciones dentro de las cuales cae el saber del oficio, pero también el grande e impostergable oficio de ser hombre, que es primordial, porque primero es el ser de la personalidad que las obras en que ella participa. Es decir, junto a una cultura general debe administrarse el saber espe-

9. Risieri Frondizi. *La Universidad en un mundo de tensiones*. Misión de las Universidades en América Latina. Paidós. Biblioteca de Educación contemporánea. Buenos Aires, 1971, págs. 241 y 242. 10.

10. W. H. Kilpatrick. *Educaçao para uma civilizaçao en Mudança*, 2ª edición. Ediçoes Melhoramento, São Paulo. Brasil.

11. John W. Gardner, cita de Frederick Harbison y Charles A. Myers. *Ob. cit.*, pág. 31.

cializado. Este equilibrio lo he llamado "humanización democrática de la educación"[12].

Para esa humanización de los estudios se proponen varias fórmulas: cambio de métodos, mayor extensión de los llamados estudios humanísticos; distribución de las materias denominadas formativas, con una exageración en los conceptos, a lo largo de la formación profesional, poniéndolas en la iniciación de la carrera o en una etapa pre-universitaria. La solución depende de la manera como se conciba la administración de la función universitaria y en realidad se ha recurrido a una u otra fórmula para dar satisfacción a esa preocupación de formar al hombre en el profesional. En Costa Rica, para referirme a un país latinoamericano, se ha establecido, con la creación de la Facultad de Humanidades en la universidad, la organización en ésta de estudios generales, comunes para todos los estudiantes universitarios, que comprenden: 1) Introducción a la Filosofía; 2) Historia de la Cultura; 3) Introducción a las Ciencias Sociales y 4) Introducción al estudio de las Ciencias. El primer año de estudios generales es además el primer año de la Facultad de Humanidades.

Se proponía también, como plan transitorio, en caso de que no llegara a triunfar la idea de la Facultad de Humanidades, como en realidad triunfó, introducir dos materias de estudios generales en el primer año de cada una de las facultades universitarias y luego una materia en cada año, en total ocho materias para una carrera con seis años de estudios. Esto podría considerarse como excesivo, pasando de un extremo a otro.

La idea puesta en práctica en la Universidad de Costa Rica y anteriormente en la Universidad de Puerto Rico y en algunas universidades norteamericanas, tiene antecedentes en las proposiciones de los estudiantes alemanes de la generación de 1920, abandonadas transitoriamente allí y luego difundidas y expuestas por Ortega y Gasset en su obra "Misión de la Universidad". En esa obra sostiene el pensador español la urgencia de crear en la universidad una Facultad de Cultura, espina dorsal del sistema uni-

12. Véase Luis Beltrán Prieto Figueroa: *Humanismo democrático y Educación*. Editorial Las Novedades, Caracas, 1959, y "Una Educación para América Latina", introducción de esta obra.

versitario, encargado de formar el hombre culto a la "altura de los tiempos", mediante la enseñanza de las grandes disciplinas culturales: la física, la biología, la historia, la sociología y la filosofía, que darán al estudiante "la imagen física del mundo (Física), los temas fundamentales de la vida orgánica (Biología), el proceso histórico de la especie humana (Historia), la estructura y funcionamiento de la vida social (Sociología) y el plano del universo (Filosofía).

Esta idea de Ortega y Gasset ha sido objetada por el profesor brasilero Fernando de Azevedo, arguyendo que "De hecho, o esa Facultad incorporada al organismo universitario como un instituto adyacente a los de especialización de cualquier tipo, se destinaría a nivelar por lo alto a los estudiantes que, terminados sus cursos en cualquier escuela superior se obligarían a esta práctica de cultura general; o no pasaría de ser un nuevo instituto universitario, yuxtapuesto a los demás y en el mismo nivel para los que deseasen frecuentar sus cursos, después de concluido el de las escuelas secundarias. En el primer caso, además de prolongar, tal vez en demasía, la duración de los estudios, consistiría en una coronación de cultura general que ha sido y debe ser suministrada como base y como soporte de las especializaciones; en el segundo caso constituiría la referida Facultad una excrecencia en el sistema cada vez más complicado de las Universidades"[13].

Las observaciones de Azevedo, por tratarse de un educador latinoamericano, han de ser tomadas muy en cuenta para la organización de nuestras universidades, sobre todo la argumentación que se refiere al aumento en demasía del número de años de estudios, pues ha de considerarse la necesidad de técnicos de nuestros países, cada día más urgente, a medida que el proceso de desarrollo e industrialización se realiza. Sin embargo, creo que ha de buscarse un medio de conciliar la formación especializada con la formación general, sin aumentar el número de años de estudio, que haría crecer los gastos de estos en países de escasos recursos, retardaría su proceso de tecnificación por el retraso en la formación de sus técnicos y dificultaría

13. Fernando de Azevedo: "Las Universidades en el siglo XX y el problema del Humanismo". En la obra *La Universidad del siglo XX*, pág. 24, publicada por la Universidad Mayor de San Marcos, Lima, 1951.

aún más el acceso a los estudios superiores de los estudiantes de escasos recursos, para seguir carreras demasiado largas.

El profesor Juan F. Lewis[14], desde otro punto de vista formula críticas a la posición de Ortega y Gasset alegando que se trata de una "tarea prácticamente irrealizable pues entraña el dominio de la totalidad de los conocimientos humanos", no obstante que Ortega habla de "espumar de la ciencia lo vital y necesario para integrar nuestra existencia". Es decir que se trataría de síntesis apretadas que proporcionarían informaciones pero no cultura que el alumno no tiene oportunidad de criticar porque no se le han facilitado los medios para conocer las bases de las informaciones recibidas.

No obstante, opino que estas afirmaciones no niegan la necesidad de formar en el profesional al hombre cabal y capaz de interpretar su tiempo y su medio. Acaso lo que puede decirse es que el tiempo de los estudios universitarios no alcanza para lograr esa formación, pero esos estudios deben crear los estímulos indispensables para continuar en esa tarea humana de mejoramiento. La Universidad, se ha dicho, no enseña, sino que habilita para aprender, enseñar a aprender, dotando de métodos y procedimientos para afrontar los problemas que surgen en la vida social y en lo profesional. Después que sale de la Universidad el profesional aprende más con la experiencia, ¡gran maestra! Sin que esto niegue la necesidad de los cursos de postgrado para revisión y nivelación de conocimientos. El concepto de la educación permanente ha agregado valores inestimables al autodidactismo y que con una clara intuición puede conducir a grandes y fecundas investigaciones y descubrimientos.

Risieri Frondizi, a quien he citado antes, de acuerdo con las orientaciones modernas sostiene que no deben marchar separados la formación cultural y el desarrollo tecnológico. El técnico ha de conocer las orientaciones predominantes en su época y en su medio, por ello la universidad debe introducirlo en los grandes temas sociales, políticos, económicos y culturales. Además, corresponde a este nivel de enseñanza crear altos y nobles ideales que orienten el quehacer del técnico. "Forjar en los jóvenes, un nonantes

14. Juan F. Lewis: "Objeto y fin de la Universidad", en la revista *Universidad*, Nº 1, octubre de 1935. Publicación de la Universidad del Litoral, República Argentina.

en su época y en su medio. Por ello la universidad pues allí se forman los líderes del país". Sin esa espina dorsal en su formación el joven corre el riesgo de desviarse y emplear su técnica para enriquecerse a expensas de sus conciudadanos, de comprometer la independencia del país sirviendo a Estados o compañías extranjeras. Por ello advierte: "La técnica es un medio, un valor instrumental. Si no se le pone al servicio de nobles fines se la puede prostituir. Para que ello no ocurra hay que cultivar en los jóvenes fines desinteresados, de elevación moral y contrarrestar así la influencia del medio que exalta el éxito, la riqueza, el poder y la moral hedonista del placer pasajero, superficial, animal .... La técnica se basa en valores instrumentales y su calidad moral depende de los fines que sirva. En nuestra América debe ponerse al servicio del país para erradicar la miseria, la enfermedad y la ignorancia"[15].

Así queda planteado el problema de los estudios formativos en la universidad que en los últimos tiempos ha cobrado una importancia capital. Varias universidades del Continente los han establecido y Alemania, a partir del año de 1950, volvió sobre las primitivas ideas que arrancan, no como dije antes del movimiento de la generación estudiantil de 1920, que sólo las puso de nuevo en el tapete de la discusión, sino de la presencia de Guillermo de Humboldt en la organización universitaria alemana. El doctor Ernesto Mayz Vallenilla, en su obra De la Universidad y su Teoría, da cuenta de cómo en las universidades alemanas los llamados Estudios Generales se han convertido en obligatorios. Parece que este país, sensibilizado por los triunfos o las derrotas en cuatro guerras en los dos últimos siglos, ha tomado conciencia de que los técnicos deshumanizados conducen su actividad olvidándose del hombre. De allí que busquen en los Estudios Generales fundamentar la formación de la mente del técnico abierta hacia la humanidad, lo que intentan lograr con dichos estudios aspirando a la vez a crear un lazo de unión entre las diferentes facultades y profesiones, inspirados en la idea de la "Universitas", porque lentamente las universidades se han convertido en una federa-

15. Véase Risieri Frondizi. *Ob. cit.*, págs. 84, 85 y 86.

ción de facultades, sin otro nexo que el de la común dirección y esto incluso, hace imposible acercar a las diversas secciones y escuelas de una misma universidad.

No se plantea, porque ello sería desatino en la época contemporánea, cambiar la orientación de las especialidades requeridas por el progreso técnico sino de crear un ligamen que haga posible el diálogo de profesionales de diferentes carreras.

Mayz Vallenilla, ex-alumno de las universidades alemanas, sostiene que la labor sintetizadora de los Estudios Generales en éstas se lleva a efecto: "1º propiciando contactas entre las diferentes facultades, haciendo que sus intereses científicos coincidan en zonas de interés común y 2º Propiciando un tipo de enseñanza en el cual —gracias al especial tratamiento que encuentran ciertas materias por parte de sus expositores— puede suscitarse el interés no sólo de los alumnos que las tengan como asignaturas obligatorias de su especialidad, sino también el de otros muchos estudiantes que, aun perteneciendo a Facultades distintas, o sin tenerlas como materias obligatorias, puedan encontrar en ellas algún estímulo o incitación intelectual. Lo que se proponen concretamente los Estudios Generales es obligar a salir de este aislamiento a cada parcela del saber, y, en lo posible, a crear conexiones de intereses científicos entre dominios que se encuentran artificial e inexplicablemente incomunicados"[16].

Más adelante dirá este mismo autor: "lo que se trata con ellos, (los Estudios Generales) al injertar la idea de *organicismo y unidad* en las instituciones universitarias, *es de abrir la comprensión hacia el saber total*, *posibilitando eo ipso el surgimiento de la idea de la ciencia en general con horizontes auténticos de todos los posibles saberes especializados*"[17].

Las anteriores ideas explican que llamado el doctor Mayz Vallenilla a la Rectoría de la Universidad Simón Bolívar, que es una Universidad para la formación de los técnicos exigidos por el desarrollo de la Nación, y en los cuales se requiere un conocimiento básico de las ciencias físicas y matemá-

16. Ernesto Mayz Vallenilla. *De la Universidad y su Teoría*. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Derecho. Caracas 1967, págs. 163 y 164.
17. *Ob. cit.*, pág. 169

ticas, hubiese propuesto los planes de enseñanza para todas las carreras con Estudios Generales, "para contribuir a la formación integral del estudiante; contribuir al conocimiento de la realidad y finalmente tratar de mejorar la capacidad del estudiante para expresarse y comunicarse con corrección y eficacia"[18].

El programa de Estudios Generales de la Universidad Simón Bolívar está calculado en dos ciclos, que forman parte de la carrera profesional. En el primero se establece un curso obligatorio de lenguaje, entendiendo éste como instrumento necesario de la comunicación y de la expresión conceptual y literal. En segundo término se estudian teorías y hechos concretos con los cuales se intenta mostrar la interrelación de las diferentes disciplinas.

En los dos ciclos hay un grupo de materias obligatorias y otro de materias electivas en las cuales el estudiante debe completar un número determinado de créditos. La Universidad ofrece en este sentido una extensa gama de cursos que permiten al estudiante organizar su programa de acuerdo con sus intereses, necesidades y preocupaciones. Esos cursos son: El Hombre y el Ambiente, la Revolución Científica y Tecnológica, Arte y Sociedad, Ciencias de la Conducta, Filosofía, Literatura y Sociedad, Ciencias Políticas y Ciencias Sociales. Dentro de cada una de estas áreas hay subdivisiones que hacen posible una selección muy variada para los estudiantes.

En una amplia conversación con el Rector, Decanos y Profesores de la Universidad Simón Bolívar pude apreciar el alcance de los Estudios Generales, actualmente en reorganización, aun cuando hay puntos de vista diferentes. Algunos profesores opinan que los Estudios Generales deben partir de la realidad venezolana; otros piensan que la naturaleza misma de esos estudios responde a una concepción universal, pero sin olvidar lo particular y específico del medio local.

Esta última idea me parece la más acertada.

En una entrevista con el profesor Víctor Li Carrillo, Decano de Estudios Generales, coincidimos en la idea central de estos cursos y en el

18. Universidad Simón Bolívar. Comisión Técnica Asesora del Decano de Estudios Generales. Proyecto de Reestructuración del Segundo Ciclo de Estudios Generales. Sartanejas, marzo de 1976 (mimeografiado), pág. 7.

valor fundamental que tiene su orientación en la formación de una mente abierta en el profesional. Si con los cursos se persiguiese solamente la complementación y se atendiese a actividades correctivas de los conocimientos que el estudiante trae de la Educación Media, los Estudios Generales se convertirían en una nueva formulación de una enseñanza de esta clase con nombre diferente. Sin dejar de realizar esa labor correctiva los Estudios Generales deben proyectarse hacia la formación integral del hombre en el profesional, de que he hablado antes.

Otras universidades de Venezuela organizan sus planes de formación profesional con estudios generales dándoles la denominación de Ciclo Básico. En la Universidad de Oriente (UDO) esos estudios son diferentes para cada carrera. La facultad de Ingeniería de la Universidad Central de Venezuela (UCV) tiene estudios básicos. En la Universidad del Zulia (LUZ) los estudios generales duran un año que es el primero de la carrera. También los tienen la Universidad de los Andes (ULA) y la Universidad de Valencia.

En varias universidades latinoamericanas los planes de estudio organizan esa formación básica. Como vimos, Costa Rica implantó los estudios generales en la facultad de Humanidades. Siguiendo ese ejemplo los demás países del Itsmo han creado Facultades Centrales de Ciencias y Letras donde se cursan los estudios generales al servicio de cada Universidad.

Como vimos, todavía se discute dónde deben ser ubicados esos estudios: si al comienzo de las respectivas carreras, a lo largo o al final de la formación profesional. La idea predominante hoy es la de que esa formación general se adquiere en la iniciación de la carrera, se continúa a lo largo de los años de estudio y no concluye con la graduación porque mientras dure la vida el profesional sigue recibiendo fuera de la universidad la influencia de una información general que enriquece el acervo profesional, flexibilizando y permeabilizando la estructura del conocimiento especializado. Por eso conviene, como lo apunté, que en la Universidad el estudiante aprenda la importancia que para la vida futura tiene abrir una ventana para que por ella penetre el aire refrescante del arte, 1a literatura, la filosofía, la sociología, la historia, etc. Enriqueciendo la vida hacen del

ejercicio profesional un mundo sin fronteras, abierto al pensamiento y la meditación.

LA UNIVERSIDAD Y LA DEMOCRACIA. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Desde hace más de dos siglos, adelantándose a la Revolución Francesa, Diderot definió la Universidad Nacional como "Una escuela cuyas puertas están abiertas indistintamente a toda la juventud de la Nación, en donde los maestros pagados por el Estado les inicien en los conocimientos elementales de todas las ciencias". Explicaba luego los alcances que daba a la extensión de los servicios de la educación así: "Digo, indistintamente, porque sería tan cruel como absurdo el condenar a la ignorancia, a las clases desposeídas de la sociedad. Para todos hay conocimientos cuya ignorancia podría tener consecuencias desastrosas. El número de las chozas y los otros edificios particulares está en relación de uno a diez mil con los palacios. Por ello puede apostarse entonces que en esa misma relación de uno a diez mil existe la posibilidad de que el genio, los talentos y las virtudes salgan más bien de una choza que de un palacio"[19].

Así dejaba establecido el gran enciclopedista una de las características fundamentales de la educación democrática, que luego los norteamericanos denominarían la igualdad de oportunidades.

La definición de Universidad dada por Diderot no es la más precisa para distinguir lo que hoy ha llegado a ser la Universidad, creadora de la ciencia y propagadora de la cultura, asiento de la formación profesional, pero su connotación de institución abierta a todos queda como expresión auténtica de la verdadera universidad democrática.

La educación había sido siempre coto cerrado de los privilegiados, especialmente la Universidad Medieval, la del Renacimiento y la de la Edad Moderna fue mantenida como exclusivo centro de preparación de las clases dominantes y de su clientela de letrados, por medio de los cuales aquéllas

19. Denis Diderot. *Plan de una Universidad para el Gobierno de Rusia*. Oeuvres. Tomo II. Chez J. L. T. Briere. Libraire, París, 1821.

extendían y mantenían prebendas y poderío. Ello explica la actitud que contra la Universidad asumieron los hombres de la Revolución Francesa. Cerraron sus puertas y para conceder el acceso de la cultura a la mayoría del pueblo abrieron un variado tipo de escuela, muchas de las cuales perduran, aun cuando reformadas, para sustituir la universidad. Condorcet estableció las bases de los liceos franceses, diseminados por toda la República, con el fin de poner la cultura al alcance del pueblo y lograr mediante ésta la reforma y perfeccionamiento del espíritu humano y forjar además los profesores y los sabios. Al brillante pensamiento de Tayllerand, que había propuesto la enseñanza gratuita en 1793, se debe la concepción de un gran instituto encargado de promover la enseñanza de las letras, de las artes y de las ciencias. Luego llega Napoleón, como ya dije, y reconstituye la universidad sobre nuevas bases.

Todo el Siglo XIX fue de lucha por la cultura, pero es sólo a partir de la Primera Guerra Mundial cuando el contexto de una educación para las masas se abre paso en todo el Mundo. Con grandes esfuerzos, las entreabiertas puertas de la universidad han comenzado a dar entrada a los hombres y mujeres del pueblo.

Se dice que el ascenso de las masas y su irrupción en las Universidades ha provocado desajustes en la vieja estructura de ellas. El aumento en cantidad de los alumnos, se alega que ha hecho bajar la calidad de los estudios, porque con el mayor número de alumnos no ha crecido el número de los buenos profesores, de los laboratorios, de los equipos indispensables para enseñar las artes y las ciencias. Acontece lo que se ha dado en llamar "un descenso de nivel". Para superar la situación algunos desearían apelar y apelan a medios drásticos o heroicos. El profesor alemán Ernst Robert Curtius, que atribuye equivocadamente el fenómeno "al dominio parlamentario de los partidos y la provisión de cargos públicos, que ha tenido como resultado abrir la puerta a los ineptos", no obstante que considera factible otras medidas eficaces, nos dice que "la más apremiante reforma universitaria consistiría en volver a cerrar la puerta y en dificultar el paso a la Universidad; esto no costaría ni un centavo". Más adelante agrega, como una graciosa concesión de su pensamiento limitador que: "Se puede aprobar la educación de

las masas, bajo el supuesto de que va acompañada de un afán igualmente intenso por la formación de elites"[20]. Pero tal posición parece ignorar que la educación de los mejores está siempre libre. En efecto, el concepto de una educación democrática no se opone a una educación diferenciada, de acuerdo con las capacidades de cada cual, más bien la presupone. En la democracia cada persona debe tener el camino abierto para desarrollar sus aptitudes hasta el límite de sus posibilidades. Los mejores, los más capaces e inteligentes serán los grandes investigadores, los científicos, los sabios, los técnicos destacados, la "elite" de una sociedad, salida en su entraña común, sin discriminaciones provenientes de la fortuna o de la clase social, porque como sostiene el profesor italiano Francesco Vito, "Allí donde solamente a un grupo social relativamente restringido le es dable, por razones económicas o de otra naturaleza, alcanzar los más altos grados de la educación, se manifiesta inevitablemente una tendencia estacionaria en la vida social; situación que, en cuanto impide que cada uno alcance el desarrollo pleno de su propia personalidad, constituye un obstáculo al progreso"[21].

Antes de continuar adelante cabe afirmar que no es inevitable que el mayor número deteriore la calidad de la educación. Si bien es cierto que requiere esfuerzos y gastos mayores, también impone renovada organización y métodos acordes con la nueva situación. Con la organización y métodos predominantes en la educación superior el "descenso de nivel", más que un resultado de la masificación de la enseñanza, es producto de la imprevisión y de cerrados criterios opuestos a la modernidad institucional. El profesor norteamericano James A. Perkins, observa que el mayor número de estudiantes determina una mayor presión sobre las universidades pues "a pesar de que hemos abierto las puertas de la educación secundaria, la educación superior continúa siendo programada sobre las bases tradicionales de normas profesionales y de una selección cuidadosa. Es esta disparidad entre el número y la doctrina social lo que constituye la crisis

20. Véase *Crisis de la Universidad*. Compilación y notas de I. Pino Saavedra y R. Munizaga A. Ediciones Extra, Santiago de Chile, 1932.
21. Francesco Vito: "La Universidad frente a la crisis social de nuestro tiempo". En la obra *La Universidad en el siglo XX*. Publicación de la Universidad de San Marcos, Lima, 1951.

del número de estudiantes. Estamos tratando de vaciar el océano dentro de un vaso y nos estamos inundando"[22]. Esto quiere decir que no se puede actuar dentro de una educación concebida para la formación de una elite del poder, cuando se trata de abrir camino a las masas que buscan en la Universidad una forma de ascender y progresar. A esas masas no se les puede ofrecer una formación disminuida y de calidad inferior, sin poner en peligro el proceso cultural y el progreso científico y técnico. Ellas requieren más y mejor educación también.

En la grandeza y progreso de los Estados Unidos tiene parte señalada un sistema democrático de educación dentro del cual encuentran acogida todas las capacidades, no obstante que los negros, los puertorriqueños y los habitantes de los barrios bajos no tienen todas las facilidades indispensables y la discriminación cierra la puerta de determinados establecimientos concebidos exclusivamente para ciertas clases sociales. Las Universidades norteamericanas organizan sus cursos tanto en razón de las exigencias del medio como de las capacidades de sus alumnos. Cada día crece más el número de alumnos de esas universidades, en razón de la extensión del sistema de escuelas primarias y medias. Los Estados Unidos tienen la mayor escolaridad de las personas situadas entre las edades de 20 a 24 años. Para 1970, 42,6 por ciento de los jóvenes de esas edades seguían algún curso de educación superior, mientras en Venezuela en 1971 daba oportunidad al 10,94 por ciento de esa clase de jóvenes (ver cuadro Nº 6). En los Estados Unidos las Universidades, en lugar de cerrar o entornar las puertas, según piensa el profesor Curtius, las abren de par en par y en sus cursos se enseñan desde los complicados mecanismos de los aparatos que producen la desintegración del átomo hasta los sencillos procedimientos de la economía doméstica. La idea que preside tal extensión es la de que no debe haber ninguna preocupación, ningún problema del pueblo, al cual la universidad no preste atención y aporte una determinada solución. Por ello todos los norteamericanos, con las limitaciones ya dichas, pueden ir a la universidad seguros de encontrar un puesto en ella.

22. James A. Perkins. "Cinco crisis de las Universidades del Mundo". En revista *Facetas*, Vol. 6, Nº 3, 1973. Washington D.C.

Actualmente en los establecimientos de educación post-secundaria de Estados Unidos se estudian 23 mil profesiones clasificadas.

El crecimiento de los alumnos de las universidades es un fenómeno de nuestros tiempos. Puede decirse que comienza con la terminación de la Primera Guerra Mundial en 1918, gracias a la propaganda revolucionaria de los "Compañeros de la Universidad", en Francia, y a otros grupos de diferentes países que proponían la Escuela única, con unos bancos comunes para todos los niños y abierta sin discriminación de razas, situación social, económica, política o distinción de clases.

CUADRO Nº 6

ALGUNOS INDICADORES MUNDIALES

(Tasa de Escolaridad: 20-24 años)

Fuentes	1960 %	1965 %	1971 %	1974-75 %
(UNESCO) Europa: 1974				
Rep. Dem. Alemana	7,3	9,3	14,8	
Rep. Fed. Alemana	6,1	8,8	15,7	
Francia	7,4	14,0	16,0	
Polonia	7,5	13,0	11,3	
Reino Unido	8,8	11,9	14,6	
Rumania	4,5	9,8	9,1	
Suecia	9,0	13,1	22,8	
U.R.S.S.	11,0	29,5	3,2	
Yugoslavia	8,6	13,1	15,6	
(UNESCO) América Latina: 1972				
Argentina	11,1	14,0	14,0 (1968)	
Bolivia	3,6	7,3	5,9 (1968)	
Colombia	1,8	2,9	3,9 (1968)	
Cuba	3,3	3,7	4,3 (1968)	
Chile	4,0	6,1	8,2 (1968)	
Ecuador	2,6	3,6	4,3 (1967)	
México	2,6	3,8	4,4 (1968)	
Perú	3,6	6,6	8,6 (1968)	
OPSU 1973				
Venezuela	4,94 (1961)	00,0	10,94 (1968)	17,95
(OECD) 1974				
Canadá	24,2		39,1 (1970)	
Japón	8,4		15,6 (1970)	
U.S.A.	31,5		42,6 (1970)	

La Constitución alemana de 1919 estableció los principios de la escuela para todos consagrando el derecho del pueblo a la educación, atendiendo al proceso de irrupción de las masas que tocaban a las puertas de los establecimientos educativos.

Hacia 1930 el fenómeno era tan palpable que así lo señalaba el profesor alemán Eduardo Spranger[23]. Luis Alberto Sánchez[24], formulaba igual indicación para América Latina en 1949 y en la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social, reunida en Santiago de Chile en marzo de 1962, se informó que "Desde 1955 hasta 1960, la matrícula de las escuelas primarias aumentó en un 41 por ciento, mientras la población de edad escolar tuvo un incremento de 15 por ciento; la matrícula de segunda enseñanza aumentó en 73 por ciento, en tanto que la población escolar para esa clase de estudios aumentó en 11 por ciento. Por su parte la matrícula universitaria creció en 22 por ciento y el respectivo grupo de edad lo hacía el 10 por ciento solamente[25].

En Venezuela la educación universitaria pasó de 11.513 alumnos en 1958 a 37.114 en 1963, crecimiento que se realizó a favor de la casi duplicación de matrícula en educación primaria; de dos veces y media la inscripción de educación secundaria; en más de tres veces, en la educación técnica; más de tres veces y media, en la educación normal, de más de ocho veces la matrícula de formación de profesores de enseñanza media, realizada en establecimientos de nivel universitario, pero fuera de la universidad. Para este momento, 1976, los estudiantes de Educación Superior son cerca de 200.0000. (Ver cuadro Nº 7).

En ese incremento de la educación se ha producido, sin duda, "un descenso de nivel" de enseñanza, pero también una subida de nivel del pueblo, que no puede ser todo lo significativo que debería por las trabas impuestas en las instituciones de enseñanza superior. Además, estos establecimientos, sorprendidos por el fenómeno de masificación no han tomado las previsiones necesarias ni ordenado una reforma para dar satisfacción a las aspiraciones de los alumnos que tocan a sus puertas.

---

23. Eduardo Spranger: *Ob. cit.*
24. Luis Alberto Sánchez. *La Universidad Latinoamericana*. Editorial Universitaria, Guatemala, 1949.
25. Naciones Unidas. Consejo Económico y Social: "Conferencia sobre Educación y Desarrollo

CUADRO Nº 7
MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN VENEZUELA
SERIE HISTÓRICA 1960-1976

Años	Sector Universitario	Otros Institutos	Total
1960	22.696	2.211	24.907
1961	28.062	2.427	30.489
1962	30.766	2.805	33.571
1963	34.202	2.797	36.999
1964	37.719	2.708	40.427
1965	43.049	2.830	45.879
1966	47.099	3.277	50.376
1967	52.599	3.538	56.137
1968	58.674	3.775	62.449
1969	66.218	4.598	70.816
1970	80.598	5.077	85.675
1971	88.505	6.789	95.294
1972	107.541	7.921	115.462
1973	145.462	13.807	159.269
1974 *	154.509	28.309	183.318
1975 *	182.854	33.346	216.200
1976 *	197.529	57.450	254.979

Fuente: Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU). Departamento de Estadística.
Cifras Estimadas.

Económico y Social en América Latina". Informe provisional de la Conferencia (mimeografiado), pág. 37.

El proceso de democratización de la enseñanza no se logra solamente con una mayor inscripción en los establecimientos educativos. La experiencia demuestra que una proporción crecida de los alumnos que concurren a la universidad se quedan en el camino y el rendimiento efectivo de la educación superior no llega al 20 por ciento. La situación económica y el medio de donde provienen los estudiantes determina en gran parte el llamado fenómeno de "desgrane" o "mortalidad académica" de los estudiantes. Nuestra escuela, y especialmente los establecimientos de educación superior, teóricamente están abiertos a todos, pero efectivamente los que se inscriben no pueden culminar sus estudios. Por otra parte la democratización no alcanza sino a grupos urbanos porque son pocos los campesinos, o hijos de campesinos que llegan a la universidad y de los sectores obreros una mínima proporción adquiere título, siempre que se trate de hijos de trabajadores altamente calificados. En un estudio realizado por la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU), del Consejo Nacional de Universidades de Venezuela se dice: "Todo conjunto de educación superior tiene algún mecanismo de selección aun cuando su apariencia y resultados puedan ser muy diferentes. En el casó del "numerus clausus", los procedimientos suelen tener lugar antes del ingreso a los estudios superiores y consisten en pruebas de selección y eliminación que definen quiénes tienen acceso y quiénes resultan rechazados. En Venezuela el enfoque más utilizado es el dominado de puertas abiertas, en este caso, se admite a todos los solicitantes con el entendido de que en los primeros años de estudios serán eliminados o autoeliminados los que no tengan las condiciones necesarias. Aun cuando a primera vista este enfoque parezca más democrático, no lo es a la larga porque diversas investigaciones muestran que los "handicap" culturales y económicos operan en perjuicio de la mayoría de los estudiantes provenientes de sectores populares; por consiguiente, lo único que se ha hecho es posponer la decisión socialmente injusta contribuyendo así el aumento del número de ciudadanos frustrados y resentidos. Puede deducirse de lo anterior, que nuestra educación superior no posee adecuados mecanismos de selección y de orientación y utiliza principalmente un procedimiento de eliminación a mediano plazo

que por un tiempo conserva la apariencia o la ilusión de una educación democrática"[26].

Esta radiografía de la forma absurda de selección en nuestras universidades, que al gasto excesivo, agrega la frustración, no descuenta que en muchas casas de educación superior está en práctica el examen de admisión.

En Argentina, nos dice Emilio Fermín Mignone, en el estudio ya citado, que a pesar de las facilidades establecidas para la inscripción en las universidades y que el ingreso en éstas es gratuito desde 1952, la proporción de estudiantes del sector típicamente obrero representa sólo el 10 por ciento. Señala que "como término medio del desgranamiento de los estudiantes alcanza a un setenta por ciento de los inscritos. Estos guarismos varían, naturalmente de carrera en carrera y de Facultad a Facultad. Constituye un fenómeno alarmante. La deserción, muy acentuada en los primeros años, disminuye cuando rigen mecanismos de selección (exámenes o cursos) de ingreso, a veces acompañados de orientación vocacional y profesional"[27]. Por supuesto, no explica el autor que esa selección alcanza a los sectores de menores recursos, que son la mayor porción de los desertores, también seleccionados por las exigencias de los exámenes o por su carencia de medios de subsistencia.

La escasa participación de los sectores menos favorecidos se comprueba en la mayoría de los países del Occidente. En un estudio sobre "Medida Estadística de las pérdidas escolares" presentado en Ginebra en 1970-1971 para la Conferencia Internacional de la Educación por Gabriel Cárceles Breis, de la Oficina de Estadística de la UNESCO, se puso de manifiesto que "las clases desfavorecidas tienen menos oportunidades que aquellas de posición económica y social más favorables".

En Yugoslavia, por ejemplo, para 1965-1966, la proporción era de un desfavorecido a cuatro favorecidos para acceder a la enseñanza superior;

26. Consejo Nacional de Universidades. Oficina de Planificación del Sector Universitario. "Masificación de la Educación Superior en Venezuela", Miguel Casas Armengol, San Cristóbal, 9-4-76 (mimeografiado), págs. 12 y 13.
27. Véase Emilio Fermín Mignone. *Ob. cit.*, págs. 6 a 10.

en los Estados Unidos, para 1958, la relación era de uno a cinco; en Noruega, para 1964-1965 la relación era de uno a siete; y en el otro extremo se sitúan países con mayores desigualdades. Las relaciones en Luxemburgo era de uno a sesenta y cinco, en los años 1965-1966; de uno a ochenta y siete, en España, para 1962-63 y de uno a ciento veintinueve, en Portugal para 1963-1964.

El Informe concluye que "el factor de diferencia social en materia de acceso a la educación tiene una incidencia mundial. En los países de la Organization for Economic Co-operation Development (OECD) las oportunidades de estudio son mucho más elevadas cuando los jóvenes pertenecen a medios socio-económicos y culturalmente elevados; son menores para los jóvenes de clase media y netamente inferiores para los jóvenes de medios desfavorecidos o del medio rural; sólo varía de un país a otro la amplitud de la desigualdad de oportunidades"[28].

En una investigación realizada por el Instituto de Investigaciones Educativas de la Universidad "Simón Bolívar", Caracas, se lee que "En 1962 la Universidad Central de Venezuela señala que de cada 100 alumnos que se inscriben en el primer año de las diferentes escuelas de dicha Universidad aproximadamente 50 llegan a segundo año, 36 a tercero, 37 a cuarto y 30 a quinto. El más bajo rendimiento se produce en el primero y el segundo año, donde la baja tasa de retención es alarmante"[29].

En esa misma investigación se demuestra que los estudios universitarios están organizados para las clases de ingresos altos y medios, en las cuales los padres de los alumnos tiene también un nivel cultural medio o alto. Esta característica cierra el paso a las clases populares. La Universidad en su forma actual tiende a perpetuar las desigualdades.

Estas consideraciones hacen recomendable organizar estudios superiores donde la masa general de la población no sólo pueda inscribirse sino proseguir hasta la graduación. La retención de los estudiantes debe conside-

28. Correo de la UNESCO, separata del mes de junio de 1972. UNESCO, París.
29. Influencia de la condición socio-económica de los padres en el rendimiento de los alumnos del primer año universitario (Región Capital). Instituto de Investigaciones Educativas de la Universidad "Simón Bolívar". Volumen I. Fundamentación teórica, Caracas, 1975, pág. 165.

rarse como excelencia en la educación democrática, promoviendo estudios propedéuticos de nivelación, organizando cursos de recuperación con los estudiantes que se retrasen hasta evitar el aplazamiento y la repitencia, que encareciendo el costo de la educación, hablan mal de la eficiencia de las instituciones de educación superior, porque tal como funcionan son organizaciones selectivas, no propiamente de los más aptos, sino de los que tienen mayores y mejores medios para mantenerse dentro del sistema. No se trata solamente de la ayuda económica indispensable, sino del estímulo y aliento moral que contribuya a vencer las deficiencias heredadas del medio cultural y social donde se forman los hijos del pueblo.

El Comisionado de Educación de los Estados Unidos, al comentar los efectos de la pobreza, en un informe de 1964 dijo: "Los alumnos del tercer grado del Central Harlem están atrasados en un año con respecto a los promedios de rendimiento de otros escolares de la ciudad de Nueva York. Cuando llegan al 6o grado ya tienen dos años de atraso. El patrón de resultados de pruebas psicológicas y del coeficiente de inteligencia indican que la educación en el Central Harlem ha sido afectada por un deterioro educativo masivo. A medida que aumenta el tiempo que el alumno ha estado en el colegio, mayor es la proporción de los que no alcanzan las normas comparativas establecidas de capacidad académica. En el octavo grado ya el daño está hecho, y en adelante jamás se alcanzan calificaciones de un nivel aceptable"[30].

Comentando estas afirmaciones tan rotundas dije en un artículo sobre "Los fracasos escolares" que "Estas conclusiones sobre los pobres y desheredados de la tierra son muy pesimistas. El sistema capitalista norteamericano acorrala y margina a una porción grande de la población para decirnos después que no tienen redención. Que cambie el sistema y los resultados serán diferentes"[31].

---

30. Cita de Robert M. Hutchins. *Aprendizaje y Sociedad*. Monte Ávila Editores. Caracas, 1968, pág. 23.
31. Véase Luis Beltrán Prieto Figueroa. "Los Fracasos Escolares". En *El Nacional*, martes 4 de febrero de 1975. Cuerpo A-4.

No es suficiente la reforma educativa. Esta debe ir aparejada a un cambio de las estructuras económicas y sociales. Los fracasos escolares de los pobres en todos los niveles educativos, desde la primaria son un resultado visible de la organización social injusta. La igualdad de oportunidades obliga no sólo a ofrecer puestos en las instituciones educativas, sino condiciones iguales para poder competir con éxito. Pienso con Karl Mannheim que "la educación no acepta como definitivo ningún nivel dado, sino que se dedica a mejorarlo. Naturalmente, este punto de vista no puede pasar por alto la existencia del analfabetismo y la inercia mental de nuestra sociedad"[32].

La aspiración de las masas a la educación obedece a que la considera como un medio de mejoramiento de las condiciones de vida o de cambio de posición en el conjunto de clases sociales.

Por otra parte, el título es apreciado como un instrumento que abre mayores posibilidades para la ocupación y se piensa que las remuneraciones del trabajo son mayores a medida que se progresa en el nivel educativo, tal como en otra parte dije en relación con las ideas de la Misión Shoup en Venezuela.

Ya se ha visto que el fenómeno de masificación tiende a rebajar la calidad de los estudios. Para prevenir esta última incidencia, en Venezuela, donde la enseñanza superior es gratuita, como en todos los ciclos anteriores, algunos propondrán rígida selección de los mejores para llevarlos a la universidad; pero aún los mejores pueden fracasar si la enseñanza no se conforma con sus aspiraciones y si no corresponde a sus fundamentales capacidades. Lo que conviene es establecer un científico sistema de orientación de la educación media, desde la cual comenzaría una diversificación de las carreras. Cada quién sabrá a dónde va y la razón que le conduce, seguro de arribar con pie firme, si mantiene el pulso y no le fallan los recursos y el auxilio de la sociedad, si además existen y están en funcionamiento cursos e instituciones donde cada cual pueda seleccionar el que le conviene, de acuerdo con la orientación recibida. La orientación es una forma de selec-

32. Karl Mannheim. *Libertad, Poder y Planificación Democrática*. Fondo de Cultura Económica. México, 1953, pág. 317.

ción que indica a cada cual dónde puede servir mejor y alcanzar mayores éxitos. La selección a secas puede ser INRI de marcadas incapacidades para alcanzar lo que se aspira, pero sin dejar abierto otro camino. A nuestro sistema educativo, pensado y expresado en la Constitución y en la ley para una sociedad abierta con efectiva democracia social, le hace falta para que no siga siendo una demagógica falacia, su culminación en un proceso que ofrezca oportunidades para todos, poner en marcha servicios de orientación profesional, flexibilizar sus estructuras ofreciendo destino cierto a los niños y jóvenes, de acuerdo con sus capacidades e intereses y con las fundamentales aspiraciones del país. Que nadie se quede en el camino escogido por falta de recursos debido a la aplicación clasista de criterios de exclusión.

Hay que evitar racionalmente la plétora de la universidad, pero sin artificiales controles de policías culturales que sólo se afincan sobre los jóvenes de la clase social menos favorecida, para la cual la educación superior sigue siendo promesa no cumplida, porque ni siquiera se le posibilita eficazmente la culminación de los ciclos educativos de los niveles precedentes.

LA EDUCACIÓN A DISTANCIA

FÓRMULA SUGERIDA PARA PROMOVER LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

El encarecimiento paulatino del costo de la Educación post-secundaria, como vimos, corre pareja con la presión de las masas en procura de puesto en las Universidades y demás establecimientos de la educación, ha determinado a los técnicos y a los gobiernos buscar fórmulas que permitan, con la disminución de los presupuestos universitarios, dar mayor acogida a los solicitantes de oportunidades para su formación profesional y técnica.

En los días comprendidos entre el 20 y el 25 de septiembre, de este año de 1976, se realizó en Caracas un seminario al que concurrieron rectores de Universidades de nuestra América y del Mundo, técnicos especializados en Educación Superior y varios Ministros de Educación de Naciones de Latinoamérica. El encuentro tenía por objeto estudiar los

múltiples aspectos de la educación post-secundaria, con una postura nueva frente a los cambios producidos.

La denominación del Seminario responde a preocupaciones ya formuladas por la UNESCO para diversificar los centros Superiores de Formación Profesional, con el fin de disminuir la presión sobre las Universidades, al mismo tiempo que señalar que no son éstas solamente los centros encargados de la alta formación técnica, porque en igual categoría se encuentran: Politécnicos, Colegios, Escuelas Superiores, Pedagógicos e Institutos, amén de centros de otras denominaciones que puedan ser usadas.

El proceso del desarrollo económico y social de los diversos países exige de manera perentoria esa diversificación de caminos a fin de que los jóvenes anhelosos de formación y de cultura no vean entorpecida su aspiración de servir con eficiencia. La sola Universidad como aspiración, montada en una colina inaccesible para las grandes mayorías, ha frustrado la promesa de igualdad para todos.

La expresión "educación Post-secundaria" tuvo origen en un seminario convocado por la UNESCO para el estudio de este nivel de formación profesional. Allí surgieron criterios que se discuten como posibles avenidas del tránsito de la juventud hacia las profesiones y el dominio de la cultura. La Universidad queda como una de tantas opciones, pero no la principal, a pesar de que el prestigio de las nuevas profesiones inclina a los jóvenes a perseguir la querencia de esas instituciones.

En la exploración de soluciones para promover y alcanzar la igualdad de oportunidades se han propuesto, además de las organizaciones numerosas de Educación sistemática, formas que se han dado en llamar "desescolarizadas" y que corresponden a las denominaciones de "educación a distancia", "educación recurrente", "educación permanente", "Universidad Abierta", etc. Pero estas fórmulas no son nuevas, sino que es ahora cuando se intenta aplicarlas en el nivel de las universidades. En efecto, Australia en 1914 organizó un sistema de enseñanza primaria a distancia, desescolarizada, con el auxilio de material distribuido que es entregado a los padres en sus hogares para conducir la educación de sus hijos previa indicaciones sobre la enseñanza. A esta primitiva fórmula se añadió después el uso de la

radio y recientemente, aunque en menor grado, de la televisión. El sistema australiano ha rendido beneficios en un país grande y de población dispersa. En Francia, desde la década del año 30 funciona un establecimiento de educación a distancia con material preparado por un grupo de excelentes profesores y distribuido por correo a los mismos estudiantes inscritos en cursos especiales de educación media. En Inglaterra, después de la reforma escolar de 1944, ante la necesidad de incorporar setenta mil maestros nuevos que no podía obtenerse con la preparación académica requerida por los reglamentos, se procedió a crear escuelas prácticas de emergencia, en las que fueron admitidos candidatos sin certificados de estudios académicos. Se usaron métodos no tradicionales para el entrenamiento de esa gran masa de educadores. En los Estados Unidos de Norteamérica, donde "los maestros de las escuelas de los distritos rurales muy raras veces presentan los requisitos y las experiencias necesarias", después de la guerra en vista de que 350 mil maestros habían abandonado sus cargos por otros trabajos, las diversas administraciones escolares se vieron obligados a incorporar a los servicios docentes a no menos de 110 mil maestros sin los requisitos necesarios. Se procedió luego al entrenamiento en servicio en formas múltiples, especialmente por el sistema de correspondencia y cursos de verano en las universidades y escuelas normales[33].

Después de la organización del sistema francés de enseñanza secundaria a distancia, fueron creados los institutos de Mejoramiento Profesional de los Maestros sin títulos en México. En Venezuela, Costa Rica y Honduras, establecimientos de esta misma naturaleza fueron creados en 1948, 1955 y 1956, respectivamente. En Cuba, en la década del 40 el doctor Jorge Mañach, con un grupo de profesores de la Universidad de La Habana, estableció una escuela libre a distancia, con el nombre de Universidad del Aire, que desde la radio difundía lecciones y textos magistrales, que posteriormente se publicaban en folletos. Para la alfabetización

33. Véase Luis Beltrán Prieto Figueroa. Informe sobre la capacitación de los maestros no titulados en Costa Rica. Asistencia Técnica: Informes Especiales Nº 4. Unesco. París 1956.

de Adultos se han empleado las llamadas "Escuelas Radiofónicas" en Argentina y Colombia, pero con fuerte acento catequista religioso.

Me cupo intervenir como Ministro de Educación en la organización del sistema de Mejoramiento Profesional del Magisterio en servicio de Venezuela. En efecto en 1948 el Ministerio de Educación contrató los servicios técnicos de los profesores mexicanos Enrique Aguilar y Miguel Leal Apastillado, que presentaron el proyecto que, con las modificaciones indispensables, fue aplicado en el Instituto de Mejoramiento Profesional del Magisterio de Venezuela.

En Costa Rica, como Jefe de Misión de la UNESCO, formulé el proyecto del Instituto Profesional del Magisterio, que se diferenciaba del sistema mexicano y del venezolano, pero como éstos, dividía el tiempo de entrenamiento en dos períodos: uno de enseñanza por correspondencia y estudio dirigido y el otro de enseñanza directa, en curso de vacaciones, con duración de cinco semanas. Además, anexo al servicio propuse entrenamiento adicional por radio, con un programa cuidadosamente preparado, que debía ser distribuido previamente entre los educadores. A este servicio último correspondían funciones auxiliares de entrenamiento y por su intermedio cabía responder a las preguntas y a las dudas formuladas por los maestros que seguían los cursos. En la organización ideada para Costa Rica figuraban también organizaciones colectivas de los educadores-alumnos del Instituto, en cada localidad, con el nombre de Centros de Estudios, que estaban dirigidos por uno o más maestros normalistas graduados o por profesores de Educación Secundaria, que cumplían las funciones de tutores o guías de los maestros-estudiantes[34].

La organización para entrenamiento en servicio del magisterio no titulado que propuse en Honduras, también como Jefe de Misión de la UNESCO en ese país, no formaba una estructura separada y distinta, sino que constituía un departamento de la Escuela Superior del Profesorado, que tie-

34. Véase Luis B. Prieto F. "El Entrenamiento de los maestros no titulados en servicio". Informe final, planes y proyecto de reglamento del Instituto de Profesionalización del Magisterio. Misión de Asistencia Técnica de la UNESCO en Costa Rica, Ministerio de Educación, Departamento de Publicaciones, mimeografiado, San José, 1954.

ne categoría de institución de educación superior. Este departamento, denominado de Entrenamiento en Servicio, se dividía a su vez en dos secciones: una para maestros primarios no titulados y la otra para profesores de Educación Media sin títulos. El planeamiento del servicio de entrenamiento a distancia en Honduras difería en las dos secciones, pero todas realizaban los estudios en el período largo de enseñanza por correspondencia y estudios dirigidos y el curso de enseñanza directa dictado en las vacaciones.

En Venezuela en 1958 y 1959 presidí una Comisión de la cual formaban parte los profesores Humberto Parodi Alister y Olinto Camacho, para estudiar la organización del Instituto de Mejoramiento Profesional de los profesores de Educación Media no titulados, que debía funcionar adscrito al Instituto Pedagógico de Caracas, pero que después se optó por constituirlo en una institución separada y distinta. Esta se ocupa no solamente de entrenar a los profesores de Educación Media no titulados sino a los directores de escuelas, administradores y supervisores de educación y realiza cursos especiales para todo el magisterio. La categoría de este instituto es de educación superior.

La educación a distancia, por lo que hemos reseñado, especialmente ha estado destinada al entrenamiento y formación de educadores. Ahora surgen instituciones universitarias para la formación profesional encomendadas a las universidades tradicionales.

Gran Bretaña ha señalado el camino con la llamada Universidad Abierta (Open University), que en ese país, más que en ningún otro era indispensable, ya que su organización educativa se resiente de un fuerte acento de educación para la casta dominante, que se beneficia del poder político. A partir de la terminación de la Segunda Guerra Mundial se planteó allí la necesidad de arbitrar medios para ampliar la educación de la población en general. Desde la aprobación de la ley Butler, en 1944, la educación obligatoria, que duraba hasta los once años, se amplió hasta los catorce y se recomendaba elevarla progresivamente a los quince, dieciséis y diecisiete años, de acuerdo con las posibilidades. Pero la educación superior no estaba abierta sino para un pequeño grupo que frecuentaba las universidades de Oxford y de Cambridge, donde se educan los altos servidores de la

administración, la nobleza y los legisladores. Las personas educadas en las universidades provinciales no tenían acceso sino a cargos técnicos y científicos, considerados de categoría inferior, a los bajos niveles de la administración, además de su incorporación al trabajo. En el país existía una pugna constante por abrir la educación a las grandes masas, ya que sólo el 3,3 por ciento de la población recibe educación superior; el 8,6 por ciento abandona el sistema formal educativo a los 17 años para ingresar en las filas de la clase media y el 88,1 por ciento deja las aulas a los 15 años, sin otra perspectiva que el trabajo manual de la clase obrera. En tales circunstancias Harold Wilson, líder del partido Laborista, propuso en 1963, la creación de "La Universidad del Aire", que la subsecretaría del Departamento de Educación, la viuda de Aneurin Bevan, desaparecido conductor laborista, se encargó de organizar, basándose en los principios consignados por una comisión general. Esos principios se resumen diciendo: 1º) El derecho a la educación no termina con la escuela primaria ni con la educación media; 2º) Toda persona capaz tiene derecho innegable a la educación superior y ésta no es privilegio de un determinado estrato social; 3º) La educación superior es condición de la moderna sociedad tecnológica y además, operará como defensa contra los abusos de ésta y 4º) la mujer tiene los mismos derechos a la educación que el hombre y debe prepararse para competir con él en las oportunidades de trabajo.

En 1966 fue creada la nueva institución propuesta, pero con el nombre más comprensivo y comprometedor de Universidad Abierta (Open University). La nueva institución no es ni una escuela de instrucción radial o televisiva, ni una escuela por correspondencia, pues aun cuando utiliza la radio y la televisión y se vale de la correspondencia como medio de instrucción, los combina con la educación directa, los consejos de tutores en clase o por correspondencia, la instrucción programada, en centros regionales donde se agrupan los estudiantes.

Esta universidad centra sus tareas en una mayor difusión educativa, pero no puede descuidar la calidad, pues debe responder al reto de las universidades tradicionales que gozan del prestigio que le dan siete siglos de actuación; en el hecho de haber educado a las generaciones que promovie-

ron la grandeza del imperio, realizaron con la revolución industrial la exaltación de Inglaterra a los primeros puestos de la influencia mundial.

La Universidad Abierta tiene enfrente el compromiso de crearse una base sólida que garantice su "responsabilidad académica", su prestigio y la validez de los objetivos.

Después de 10 años de funcionamiento aún no se pueden adelantar conclusiones sobre los resultados de la Universidad Abierta en Inglaterra. Se puede decir, sin embargo, que sus cursos son densos. Cada curso consta de 36 unidades de trabajo, presentadas al alumno por correspondencia, y la complementación de la radio, la televisión y por curso general en el aula, donde se fomenta el debate y la discusión. Los materiales utilizados deben ser realizados y actualizados cada cuatro años, de acuerdo con las evaluaciones que de ellos se hagan; los programas radiales se ocupan de cuestiones históricas; en ellos se discuten problemas específicos y se elaboran los ejercicios y soluciones de los problemas propuestos en las unidades de lectura. Los programas de televisión sirven para motivar el interés, traducen los conceptos difíciles a términos visuales y refuerzan las ideas que han sido presentadas por escrito u oralmente.

Se procura establecer la entera interdisciplinariedad; en los puntos fundamentales van asociadas las matemáticas y la música. Las ciencias son presentadas tomando en cuenta sus interrelaciones; la ciencia social (economía, política, sociología, sicología y geografía) forman los estudios de "sociedad". Las humanidades (filosofía, historia, literatura, arte, religión) comprenden al hombre y sus logros culturales.

La radio y la televisión, a pesar de lo que pudiera pensarse, en la Universidad Abierta de Inglaterra se usan con moderación: para cada curso un programa de T.V. de veinticinco minutos a la semana y otro de radio de igual duración. Se calcula que estas transmisiones ocupan menos del 10 por ciento del tiempo que el alumno debe dedicar al estudio de su curso, que es como mínimum de diez horas a la semana.

La evaluación se hace mediante exámenes al final de cada curso; las calificaciones del sector local; pruebas semanales de opción múltiple procesadas por computador y el seminario anual correspondiente a cada curso.

Es importante destacar que la deserción, tan abundante en las universidades tradicionales, en la Universidad Abierta de Inglaterra ha sido sorprendentemente baja y tiende a disminuir, a medida que se avanza en los cursos. Puede decirse que en el proceso de aprendizaje la T.V. y la radio no desempeñan un papel preponderante. Sirven más bien para motivar, enriqueciendo la enseñanza y contribuyen a crear la conciencia de comunidad en personas que estudian individualmente y separadas las unas de las otras.

Es oportuno indicar que los efectos democratizadores de la Universidad Abierta no son significativos. Dado el corto tiempo de la experiencia, sería aventurado decir que está promoviendo la igualdad de oportunidades educativas, pues la composición del alumnado no difiere sustancialmente de la que asiste a las universidades convencionales. La clase trabajadora está representada sólo por un 15 por ciento. Es de esperar que un mejor conocimiento de la Universidad Abierta aumente esta proporción, sin olvidar que la estructura social es una fuente condicionante del acceso a la educación superior, a pesar de que se haya abierto el sistema de enseñanza.

Se observa que los cursos han atraído, especialmente, como estudiantes, a adultos bien dotados que se vieron precisados a abandonar sus estudios para dedicarse al trabajo y que encontraron siempre cerrado el camino para asistir a la Universidad tradicional. Además, el hecho de que para ingresar a los cursos de esta universidad abierta no se requiere certificados escolares previos la hace más accesible. También influye el costo de cada curso calculado en un promedio de veinte dólares. Se ofrecen becas y subsidios de todas clases a los trabajadores[35].

Después de la experiencia de la Universidad Abierta de Inglaterra han surgido otras instituciones de esta clase. En los Estados Unidos "La Unión de Colleges" y Universidades para la Experimentación, consorcio de veintiocho instituciones de educación superior, con el propósito de desarro-

35. Jaime Ospina Ortiz. "Educación y Política". La "Open University" de Londres. En la revista *La Educación* Nº 65, enero-abril de 1973, año XVIII, de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. Washington D.C.

llar y evaluar innovaciones en el campo educativo, crearon y han puesto a funcionar la "Universidad sin Muro", que difiere de la Universidad Abierta inglesa sustancialmente. En aquélla se responde, a la vez que a la creciente demanda de educación superior, a la manera de resolver la crisis financiera de las universidades. Y se utilizan métodos nuevos para el aprendizaje.

En la Universidad sin Muro el acento se pone en el alumno, favoreciendo, no solamente su autoaprendizaje sino colocando bajo su responsabilidad la organización de su plan de estudio, de acuerdo con los intereses de cada quien. Esta nueva fórmula prescinde de los planes de estudio rígidos, en los cuales todos los estudiantes están obligados a estudiar determinado número de materias en un tiempo fijo y en un lugar también fijo.

Después de inscrito el estudiante que ha pagado su matrícula, elige un consejero, que recibe el nombre de "facilitador" o ayudante de aprendizaje. Estos son seleccionados de acuerdo con sus intereses y capacidades para trabajar con programas innovadores.

Es importante en la USM que la evaluación del estudio no se hace tomando en cuenta los trabajos realizados por cada estudiante, sino por el aprendizaje logrado en su experiencia.

"Los estudiantes tienen que ver con internados, prácticas de aprendizaje, investigación independiente y dirigida, lecturas, trabajos de estudios supervisados y libres, seminarios in situ, y en el campo proyectos especiales, ya sea individuales o en grupos pequeños, materiales y métodos de acuerdo con las normas de la enseñanza programada y los avances tecnológicos, viajes independientes, etc." No se descarta ninguna actividad ni se desaprueba ninguna experiencia con posibilidades de aprendizaje. Pueden seguirse cursos regulares, pero sólo como suplemento de los procesos y opciones y de la experiencia.

Los profesores de esta Universidad son seleccionados por sus conocimientos, destrezas, talentos y pericia en diversos campos. Pero también por su capacidad para contribuir al aprendizaje y desarrollo del estudiante. En el personal figura una variedad ilimitada de ayudantes que pueden ser funcionarios de gobierno, comerciantes, artistas, artesanos, científicos, trabaja-

dores sociales, médicos de bienestar social, profesionales de diversos campos, agricultores, individuos sin empleo, educadores, siempre que puedan servir como fuente de aprendizaje al estudiantado de la USM. En esta se usan los medios de comunicación de masa y las más sofisticadas tecnologías, tales como las computadoras, video tape, materiales programados, películas, etc.

Cada estudiante conviene su horario, de acuerdo con su tiempo disponible, por eso en la USM no hay horario fijo, como tampoco hay un tiempo señalado como requisito mínimo para la graduación. La velocidad del estudio está dada por las experiencias de cada estudiante, aun cuando trabaje en un programa común. El aprendizaje varía con el individuo sin que pueda ser coartado en sus iniciativas porque ello sería contraproducente. También varían los procesos de evaluación que se hacen por revisión de los trabajos, entrevistas, ya individuales o en panel de expertos, ensayos e informes y cualquier otra clase de trabajo, por la supervisión de expertos y aún de exámenes. La Universidad sin Muro no sigue el sistema de créditos. La preparación para el grado la combinan el estudiante y su consejero cuando ambos tienen el convencimiento de que se ha logrado el objetivo que se persigue.

La Universidad sin Muro es menos formalista que la Universidad Abierta de Inglaterra, pero exige de los estudiantes un esfuerzo de acuerdo con sus intereses que no pueden estar sólo en la obtención del título, sino en un aprendizaje y un desarrollo de acuerdo con el interés de cada quien. En esta Universidad se pone en práctica el principio de que el aprendizaje es un proceso que tiene lugar dentro de una comunidad y que se aprende de todos y que cada uno aporta al aprendizaje colectivo su experiencia personal de la cual los otros también aprenden. La Universidad sin Muro no es, como la Universidad Abierta inglesa, una institución separada y distinta, sino una organización dependiente de los 28 establecimientos de educación superior, mancomunados en el esfuerzo para el cual ofrecen sus instalaciones, experiencias, profesorado, junto con los aportes económicos indispensables. En esta experiencia colabora también el Departamento de Salud y Educación de los Estados Unidos y la UNESCO, todos con el interés de descubrir nuevas metodologías para

la formación profesional y la investigación y para abaratar el costo de la enseñanza[36].

En Europa existen instituciones de enseñanza a distancia en Alemania Occidental y en Francia. También en España desde hace cuatro años, funciona la Universidad Nacional de Educación a distancia (UNED), que deriva su existencia de la orientación de la Ley General de la Educación que persigue "ofrecer oportunidades de proseguir estudios a quienes no pueden asistir regularmente a los centros ordinarios o seguir los calendarios y horarios regulares. A este efecto el Ministro de Educación y Ciencia, oídos los organismos competentes, reglamentará las modalidades de enseñanza por correspondencia, radio y televisión". Por este artículo se implantó el bachillerato radiofónico y más recientemente se creó el Instituto Nacional de Bachillerato a Distancia. Por Decreto de agosto de 1972, se creó la Universidad de Distancia[37].

En América Latina la Universidad Autónoma de México creó como una dependencia suya la enseñanza a distancia en la cual los estudios están regidos por las mismas normas generales del trabajo de la UNAM.

Advierte Alfonso Campo Londoño que "La Universidad Abierta de la UNAM no es un sistema por correspondencia, ni una tele-universidad, sino una mezcla de métodos antiguos y modernos de enseñanza basada en el diálogo, la cátedra, el seminario, el libro y el uso de medios modernos de comunicación de masas".

El mismo Campo Londoño resume los objetivos de esta institución así: "a) La Universidad Abierta tiene la finalidad de extender la educación media y superior a un mayor número de personas que las que actualmente reciben; b) La extensión de la educación tendrá formas tales que aseguren un alto nivel en la calidad de la enseñanza; c) Sé podrán inscribir todas las personas que tengan interés y se comprometan a cumplir los requisitos exi-

36. Véase Mark Rosenman. "La Universidad sin muros" (Estados Unidos) en la Revista *La Educación*, Nº 65, citada ya.
37. Véase Juan Diez Nicolás. "La Universidad Nacional de Educación a Distancia" (UNED) de España, trabajo presentado a la Reunión Latinoamericana y del Caribe sobre Nuevas Formas de Educación Post Secundaria. Caracas, setiembre de 1976.

gidos, quienes trabajarán con el material didáctico necesario y en seminarios, con el objeto de prepararse mejor y eventualmente obtener una licenciatura o grado, correspondiente; d) El sistema es de libre opción, tanto para las dependencias universitarias como para los estudiantes; e) Los Métodos clásicos de enseñanza subsisten, pero junto a ellos se utilizan los más modernos métodos de enseñanza y en etapas posteriores del sistema se contará con los medios de comunicación de masas, como la televisión, la radio, el cine, etc.; f) La Universidad saldrá de los salones de clases para ir a los centros de producción y de servicio, a los ejidos y sindicatos y fomentará la creación de casas de cultura y centros de estudios; g) Se podrá establecer una cooperación entre la Universidad y los centros de enseñanza superior del país, universidades latinoamericanas y comunidades de habla española en países donde el idioma oficial sea el castellano".

Como se deduce de los principios enunciados se trata, más que de crear una institución nueva, de formular una reforma interna de la UNAM[38].

En Colombia varias Universidades han establecido como dependencias suyas sistemas de estudios a distancia, cuya actividad está todavía en la fase de iniciación. En ese país está propuesta la creación de la "Universidad Andina", con la colaboración de las naciones del Pacto Subregional Andino. Tal Universidad, se concibe dentro de los sistemas y Métodos de la educación a distancia.

En Venezuela, por resolución 001 del Ministerio de Educación, de 9 de marzo de 1976, se creó la Comisión Organizadora de la Universidad Nacional Abierta, institución "que estará destinada a la formación de profesionales en las áreas prioritarias del desarrollo nacional y que utilizará sistemas no tradicionales de enseñanza-aprendizaje aplicables en la educación a distancia".

La expresada comisión se ocupa de preparar los instrumentos adecuados para poner en práctica dicha Universidad Abierta. Presentó a la "Reunión Latinoamericana y del Caribe sobre Nuevas Formas de Educación Post-secundaria", celebrada en Caracas en setiembre de 1976, un

38. Véase Alfonso Campo Londoño. "La Universidad Abierta de la UNAM" (México). Revista *La Educación*, Nº 65 de la OEA, ya citada.

trabajo denominado "Primera aproximación al Sistema de la Universidad Nacional Abierta de Venezuela". En ese trabajo, después de un diagnóstico de la situación del país, que requiere grandes e ingentes innovaciones educativas, fija los principios que orientarán la labor de la propuesta institución, que son: democratización, masificación, innovación educativa, individualización de la instrucción, funcionalidad encaminada al desarrollo autónomo, participación intersectorial, optimización de la inversión del Estado en educación superior, complementariedad, aprovechamiento de la estructura y recursos de instituciones existentes, aprovechamiento del tiempo de ocio.

Entre los objetivos que se fijan a la Universidad Nacional Abierta, interesa destacar, que como en los otros sistemas existentes de esta clase de instituciones, en los países a que me he referido, se trata de habilitar medios para responder a la presión de las masas que tocan a las puertas de los establecimientos de educación superior, ofreciendo una alternativa que pueda ser usada por los sectores menos favorecidos, pero al mismo tiempo permita una disminución de los costos, excesivamente altos, en las organizaciones tradicionales. Estos objetivos imponen la aplicación de métodos en los cuales se aprovechan las posibilidades que ofrecen los modernos medios de comunicación de masas: radio, televisión, cine, grabaciones de todo tipo, sistemas de computación combinados con estudios por correspondencia, formación de centros de estudio, empleo de tutores o guías, para conformar un eficiente sistema de educación a distancia.

La Comisión Organizadora de la UNA en su programa se ha fijado metas que serán cumplidas en tres etapas que comprenden:

Programa de trabajo, Estudios de Organización y finalmente, Puesta en marcha de la UNA, que se realizará a partir de octubre de 1977.

A pesar de las esperanzas que se ponen en toda clase de educación a distancia, cabe observar que sus éxitos están limitados por la calidad del personal que las sirve. En ellas se requieren personas con gran capacidad imaginativa, a la vez que de sentido práctico que le permita poner en obra iniciativas que no sobrepasen las posibilidades de que se pueda disponer ni se desligue de la capacidad de los estudiantes y de los medios a su alcance.

Es conveniente que no se olvide que la educación a distancia no prescinde de los educadores, sino que los usa en una perspectiva de mayor aprovechamiento de sus facultades. Cuando se ideó el sistema francés de educación media por correspondencia se pudo aprovechar la capacidad ociosa de profesores, que en la guerra habían sufrido lesiones limitantes del trabajo de aula, dejando íntegras sus capacidades para idear y redactar cursos, corregir pruebas, aconsejar y estimular a los estudiantes, en fin, para guiar el aprendizaje con mayor rendimiento.

La experiencia adquirida en la formulación y funcionamiento de sistemas de educación a distancia para maestros me indica que el material distribuido por correspondencia y los libros recomendados deben tener redacción incitante y clara; plantear problemas que los estudiantes se vean precisados a resolver. Cada unidad debe contener fórmulas de autoevaluación de lo aprendido y sistemas de control que el estudiante devolverá al centro de capacitación o a su consejero o profesor guía.

Los cursos directos, las reuniones periódicas de alumnos y tutores, favorecen la socialización y son oportunidades de evaluación y de nuevos aprendizajes, sobre todo de materias en las que se precisa manipular aparatos o usar herramientas. Ese contacto directo corrige, en parte, con la discusión, el individualismo que los estudios a distancia favorecen.

En países como los nuestros, donde no abundan los educadores de alto valor, la primera tarea de los organizadores de sistemas encaminados a actividades como las señaladas, es la selección y entrenamiento cuidadoso del personal que tendrá a su cargo las labores de formación profesional y cultural.

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Ya se aludió en otra parte a las luchas por la reforma universitaria en nuestro continente. Ha sido una lucha por la modernidad y por la autenticidad del órgano universitario, pero a veces se equivocó el camino.

La reforma se pidió contra un modo de ser oligárquico de la vida universitaria, que no era otra cosa que reflejo de la vida política dentro de la

cual está inmersa la universidad. Se la quiso aislar de ese medio y hacer de ella una especie de ciudadela fortificada de la cultura. Se fue a buscar en la edad media el modelo perfecto de vida universitaria, resucitando una comunidad de intereses que estaba lejos de representar los intereses de los pueblos americanos.

A menudo se ha confundido el concepto de reforma universitaria con el de autonomía universitaria. Pero ambos conceptos pueden marchar separados y hasta oponerse. Es cierto que dentro de un sistema universitario sin autonomía puede realizarse una transformación progresista de los estudios, tal el caso de Estados Unidos y Rusia, como puede también, a favor de una autonomía mal entendida, fracasar todo intento de reforma y renovación de la vida universitaria igual que acontece en muchos de nuestros países. Más arriba quedó dicho que en su lucha por la reforma universitaria se olvidaron en muchas oportunidades los aspectos técnicos de la función dando preferencia a permanentes preocupaciones políticas de profesores o estudiantes. Algunas veces interesaba más una disminución de requisitos para graduarse o la supresión de una materia o de un examen que la eficiente dotación de las cátedras y de los laboratorios y que la mayor y mejor capacitación profesional del estudiante para el ejercicio de su futura profesión.

Actualmente hay acuerdo casi general para considerar a la universidad un servicio público ligado, por tanto, a las necesidades y requerimientos de la sociedad. Sus planes de estudio y las profesiones que dentro de ella se aprenden deben responder al plan de vida de la Nación.

La autonomía universitaria no puede significar desligamiento de las grandes e ingentes responsabilidades que en la vida moderna corresponden a las instituciones encargadas de formar el personal técnico que la nación precisa para su crecimiento normal y para su pervivencia y estabilidad económica y social. Tampoco puede ser interpretada la autonomía como vida al margen de las preocupaciones de la sociedad.

El Estado moderno se caracteriza por una creciente actividad planificadora, que implica, al mismo tiempo que investigación de la realidad nacional, fijación de metas precisas, de un sistema de prioridades para la solución

de los problemas confrontados por el pueblo, siempre en acuerdo con los recursos económicos y humanos de que se puede disponer. Dentro de esos valores todos los servicios públicos están coordinados, tienen participación y obedecen a una estrategia común, en relación con las finalidades que se persiguen.

La autonomía universitaria no podría considerarse, como algunos piensan, situados en las almenas levantadas por fórmulas de un liberalismo trasnochado, una liberación de las grandes responsabilidades que corresponden a la universidad en la realización del plan de vida nacional, sino una libertad de acción para actuar en relación con aquellos fines. Por otra parte, la autonomía interpretada como aislamiento de los otros ciclos de la educación haría imposible establecer las correlaciones indispensables con éstos.

La educación, desde el kindergarten hasta la universidad, ambos incluidos, es un proceso orgánico dentro del cual cualquier ruptura perturbaría el desarrollo armonioso de la personalidad de los educandos, ya sean niños o jóvenes, y para los cuales se organiza el sistema escolar. Por otra parte, es fecundo en el proceso de la enseñanza mantener la interna correlación entre los conocimientos que la escuela suministra a los que la universidad afirma y fecundiza. En la semilla alienta la frondosidad del árbol y la excelencia de los frutos. Sin la una, los otros no existirían. Ya lo advertía Spranger: "desde el principio hay que hacer notar al que aprende que por sobre lo elemental hay algo superior hacia lo cual puede ascender trabajando siempre que posea en sí el instrumento para ello". Pero el problema no está en mirar desde el llano a la montaña, sino en saber que en la base de la montaña se encuentra el llano. Por ello un sistema educativo estructurado, o unificado debe conservar la armonía a lo largo de todas sus etapas e instituciones.

Es saludable que la Universidad disfrute de cierta autonomía administrativa dentro del régimen de vida institucional de la nación, pero la actividad docente debe guardar la necesaria coordinación y correlación con los diversos ciclos educativos que le preceden, mediante la creación de organismos técnicos, que funcionarán lo más alejado de los intereses momen-

táneos de las camarillas que dentro y fuera de la universidad piensan más en sus conveniencias que en los intereses nacionales.

Jorge Basadre[39], Profesor de la Universidad Mayor de San Marcos, en Lima, sostiene que "en nuestro tiempo la separación completa entre la universidad y el Estado, tal como pudieron soñarla hombres de otras regiones, no es posible" y luego agrega: "no conviene el monopolio del Estado en la universidad; pero en los años que vienen va a ser imposible conservar su absoluta prescindencia oficial. La solución se halla acaso en una autonomía limitada y protegida desde el punto de vista funcional y orgánico, dando participación, en los casos donde su opinión y su ayuda puede ser útil, a personeros técnicos del Estado, al lado de personeros de las profesiones y aún de actividades económicas;" y más adelante, glosando a Fernando Murillo Rubiera, asienta: "La determinación de en qué manera y hasta dónde el Estado ha de intervenir en las instituciones universitarias, está vinculada a la proporción en que la sociedad se encuentra interesada por la suerte de sus universidades y se siente responsable por la vida próspera o adversa que a ella y a los que en ella tienen que ver les quepa". Complementaría este pensamiento diciendo que la peor ocurrencia para la universidad sería que la sociedad se desentendiera de ella, dejándole en su olímpica torre, manteniéndola como un caro aparato, pero sin preocuparse de su destino ni de sus actividades.

Luis Alberto Sánchez[40], ex-Rector magnífico de la Universidad de San Marcos, al analizar los sistemas universitarios en Latinoamérica encuentra dos posiciones extremas igualmente insostenibles: 1) la que propugna una autonomía universitaria irrestricta; 2) la que propugna una dependencia necesaria y permanente. Aunque se pronuncia por la autonomía irrestricta observa que ésta "es, por ahora, la más conveniente a nuestra universidad latinoamericana, mas no debe ser de tal suerte que al crear un Estado dentro del Estado erija una oligarquía profesoral cerrada, como ha

39. Jorge Basandre: Reflexiones sobre la Universidad en la segunda mitad del siglo XX. Universidad de San Marcos, Lima, Perú.
40. Luis Alberto Sánchez: *La Universidad Latinoamericana,* págs. 56 y 57. Editorial Universitaria. Guatemala, 1949.

ocurrido a menudo. Debe ser una autonomía amplia en función de la mayor democratización, libertad y actividad del órgano universitario, y de su relación con los demás grados de la enseñanza".

Para algunos teóricos de la organización universitaria, el sistema de autonomía absoluta es una idea progresista, olvidando, o quizás recordándolo demasiado, que las universidades medioevales disfrutaron de total autonomía respecto del poder estatal que para entonces era débil. Sin embargo su reglamentación y sus fueros derivaban de la autorización para su funcionamiento concedida por el Papa o por el Rey. Esa forma de autonomía desligó a las universidades de los problemas fundamentales de la época y, como ya dije, a su lado y muchas veces a su pesar y aún en su contra, creció vigorosa la investigación científica y filosófica, con Erasmo, Copérnico, Galileo, Descartes, Spinoza, Leibniz, Bacon y otros posteriores, que culminaron con Diderot, Rousseau, Voltaire y varios de los hombres de la Enciclopedia, no sometidas a la disciplina universitaria. "En vísperas de la revolución, decía C. Bouglé, la ciencia se desenvolvía sin ellas (las universidades) si no contra ellas. Faltaba la savia del viejo árbol que, sin embargo, tan hondas raíces hundía en nuestro suelo. Y por eso es por lo que los hombres de las asambleas revolucionarias no vacilaron en derribarlo o, mejor, dejarlo caer"[41].

LOS PELIGROS DEL AISLAMIENTO

El sistema de autonomía arrogante ha hecho prosperar, paralelamente a la Universidad, en nuestro mundo moderno, un sistema de establecimientos y escuelas superiores de formación profesional, recurso de que han echado mano los Estados para colmar, no sólo las fallas de las universidades, sino para responder a la indiferencia de éstas frente a las necesidades y requerimientos de la nación. En Francia primero y luego en otros pueblos europeos y americanos han ido creciendo las universidades técnicas no autóno-

41. C. Bouglé: "La concepción francesa de la Universidad", en la obra *Crisis de la Universidad*. Recopilación y notas de I. Pino Saavedra y R. Munizaga A. Ediciones Extra, Santiago de Chile, 1933.

mas, las escuelas superiores, los politécnicos y junto a éstos los grandes centros de investigaciones extrauniversitarios. Los notables descubrimientos atómicos se realizaron a espaldas de las universidades y a veces con el desconocimiento de éstas, porque esas y otras investigaciones del Estado están ligadas a la defensa nacional, que con la desconfianza de que se ha hecho acreedora la universidad ninguna nación le confiaría. Francesco Vito, antes citado, apunta este fenómeno, que atribuye al desequilibrio entre enseñanza e investigación, entre trasmisión de resultados y descubrimiento de nuevas verdades. "La Conferencia de Utrecht, dice Vito, no dudó en "deplorar la tendencia general de los gobiernos a establecer institutos para la investigación fundamental fuera del ámbito universitario", pero el citado profesor mira peligro para la libertad académica en la realización de contratos bien remunerados para realizar investigaciones por cuenta del Estado. Es decir que a la utilidad social de la investigación opone la santidad de la "libertad académica".

Si la Universidad se desentiende de los problemas y quiere preparar en olímpico aislamiento los técnicos que a su leal saber y entender se necesitan y con las capacidades que ella les asigna, sin consultar las metas fijadas en los planes del Estado y los requerimientos establecidos por esos planes, lo peor que puede pasar es que el Estado llegue a desentenderse de la universidad y dejándola en su ciudadela autónoma funde escuelas, talleres, laboratorios para formar los técnicos que precisa y lograr las investigaciones requeridas en sus realizaciones. Esos técnicos serán calificados por las reglamentaciones y podrían tener preferencia, dada su formación, sobre los graduados universitarios, tal como acontece en Venezuela con los egresados de los institutos pedagógicos y con las investigaciones agropecuarias y petroquímicas que aquí se llevan a cabo fuera de la universidad.

El profesor uruguayo Antonio M. Grompone[42] sostiene que "la misión de la Universidad es realizar la enseñanza y la investigación superior: la forma de organización y las exigencias económicas son medios subordinados a

42. Antonio M. Grompone: *Universidad Oficial y Universidad Viva*. Cuadernos de Sociología. Biblioteca de Ensayos Sociológicos. Instituto de Investigaciones Sociales, pág. 145. Universidad Nacional, México, D.F.

aquella finalidad" y más adelante agrega "la reclamación de autonomía se vincula a la función, y no es nunca un derecho ilimitado sino exclusivamente para el cumplimiento del cometido designado". Esta posición de equilibrio está lejos de complacer a muchos teóricos de la autonomía, en el fondo reaccionarios, que en el aislamiento universitario cifran predominio y canonjías, cuando no arrogante o despreocupado desentendimiento de lo que otros hacen para realizar e integrar la Nación.

FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Cobran interés creciente los estudios de los Costos de la Educación. Están contestes los autores sobre la economía de este sector de la vida pública, en la necesidad de invertir en los seres humanos como una forma de distribuir los ingresos en busca del bienestar y de habilitar personal para la obra creativa y la formulación de políticas encaminadas a promover el avance de la Nación. Pero más que todo, porque solamente con un crecido índice de gente formada eficazmente se puede alcanzar la eficiencia que requiere el desarrollo económico y social. Algunos observan alarmados cómo aumentan los presupuestos destinados a la educación y especialmente a la que se imparte en universidades y centros científicos de altos estudios. Economistas hay, lo hemos visto, que clasifican el desarrollo de los países por el número y jerarquía de su personal con estudios específicos para intervenir en la producción de bienes y servicios o en la investigación política y técnica.

La preocupación no para mientes en la orientación impuesta a los estudios por los requerimientos de los centros industriales para los cuales los trabajadores son la parte esencial del engranaje de la empresa. Se trataría de una forma deshumanizada de cómo el capitalismo cosifica al hombre, por eso se habla de capital humano, poniendo precio a las habilidades tal como si se tratara de una mercancía.

El economista norteamericano F. W. Schultz, pionero de los estudios sobre inversión en seres humanos, en numerosos ensayos aporta datos y orientaciones útiles para la interpretación de lo que recientemente se cono-

ce con el nombre de Economía de la Educación. Según este investigador hay cinco categorías de inversiones en beneficio del hombre: 1º, las hechas en servicio de salud; 2º la de formación profesional; 3º las de educación formal en sus niveles elementales, secundario y superior; 4º programa de estudio para adultos, incluyendo conocimientos en agricultura y 5º migraciones individuales y familiares en busca de mejores oportunidades. Pero conviene en que, con excepción de la educación, hay poca información sobre los otros sectores a que se refiere. Sin embargo, indica que el gasto creciente está en relación con los beneficios alcanzados o que se esperan para el futuro, lo que constituye una estrangulación moral con respecto a las verdaderas finalidades que persigue la educación como desarrollo espiritual de los seres humanos. En los Estados Unidos, atendiendo a esa orientación deshumanizada de la educación, entre 1900 y 1956, los gastos educativos pasaron de 400 millones, en la primera fecha, a 28 mil millones en la segunda. Para el momento actual esos gastos representan una suma que está por encima de los 100 mil millones de dólares, o sea el 8 por ciento del PTB[43].

En América Latina, y especialmente en Venezuela, carecemos de estadísticas que nos permitan un estudio detallado de la materia. Recientemente, con ayuda de técnicos de la OEA, se ha realizado un ensayo valioso con el título de "Análisis Metodológico para calcular Costos en la Educación Universitaria en Venezuela y su aplicación en la programación presupuestaria". El año 1975 se organizó en Caracas un Seminario de los Rectores de las Universidades Latinoamericanas para estudiar los métodos aplicables al cálculo del Costo en la Educación Superior. En el Ministerio de Educación, sector de Planeamiento, funciona una División que se ocupa de la determinación de los Costos en la Educación en general y en el Consejo Nacional de Universidades, en la Oficina de Planificación del Sector Universitario, se están acopiando datos y realizando los estudios necesarios para determinar el costo real de la Educación Universitaria. Pero esos estudios tendrán valor si no sólo se trata de determinar los beneficios a la economía que producen los hombres formados en el sistema educativo.

43. F. W. Schuitz (1961): "Inversión en Capital humano" en la obra *Economía de la Educación*. Introducción y selección de M. Blaug. Editorial Tecnos. Madrid 1972, págs. 16 y sgts.

El distinguido economista, ex-Decano de la Escuela de Economía de la Universidad Central, doctor D. F. Maza Zavala, dice: "En 1963 se asignaba a la educación —concepto presupuestario muy genérico y digno de análisis detenido— el 10,8 por ciento del gasto público, equivalente a 715 millones; en 1973 dicha asignación había ascendido a un 16,5 por ciento o sea 2.224 millones; así, mientras el gasto total se había duplicado prácticamente en diez años, el efectuado en educación se había triplicado con creces. Específicamente, dentro del conjunto formado por los gastos sociales (educación, salud, vivienda y urbanismo y otros) el imputable a educación aumentó de 38,99 por ciento en 1963 a 43,5 por ciento en 1972, con una tasa anual de expansión de 13,4 por ciento, en comparación de 12 por ciento en el gasto social total. Si se relaciona el gasto público en educación con el ingreso nacional, como se hace justamente en el informe del CEN (Consejo de Economía Nacional), se encontrará que el porcentaje subió del 5 por ciento en 1967 a 5,7 por ciento en 1972 y que durante el período de 1967-72 registró un promedio de 4,9 por ciento. Esta relación es aparentemente satisfactoria y similar a la correspondiente a los países industrializados"[44].

El economista doctor Luis Prieto Oliveira presentó al Ministerio de Educación un estudio preliminar, especialmente destinado a buscar fórmulas para el financiamiento de la educación superior. Para ello hace un análisis del crecimiento de la matrícula y su proyección hasta 1980 y de los costos por alumno. Encuentra que en 1972 los inscritos en institutos de Educación Superior eran 108.193, que representaban el 7,78 por ciento de la población entre 18 y 24 años. Para 1980, si no varían sustancialmente las circunstancias, estarán inscritos en los mismos establecimientos 250.969 alumnos que representarán el 12,85 por ciento de la población de las aludidas edades[45]. Para las mismas fechas inicial y final los costos por alumnos son de 4.979,70 bolívares y un costo total de 538 millones 177 mil bolívares en 1972 y 10.674

44. D. F. Maza Zavala. "El Gasto Público en Educación", en *El Nacional*, Cuerpo A, pág. 4. Caracas, 10 de diciembre de 1973

45. Existe disparidad entre los datos de la proyección del economista Prieto Oliveira y los que presenta el estudio del Dr. Casas Armengol, de la Oficina de Planificación del Sector Universitario, porque el primero basa sus cálculos en la población de 18 a 24 años y el segundo en la población de 20 a 24 años. En Venezuela una parte considerable de alumnos

bolívares y un costo total de 2.678 millones de bolívares en 1980. Si se incluyen locales y equipos, el presupuesto de este último año será de 4.000 a 5.000 millones con un crecimiento interanual de 18,91 por ciento. El cuadro número 8 señala la proyección de la población inscrita de las instituciones de educación superior hasta 1980.

El fenómeno está lejos de ser regional o nacional. Tiene características mundiales. El doctor Olav Magnusson, citado por el Dr. Prieto Oliveira, observa que: "En la última década los gastos recurrentes y de capital destinados a la educación superior crecieron más rápidamente que el gasto total en educación, el gasto total y el producto territorial bruto. Esta tasa masiva

---

se incorpora a la Universidad a partir de los 16 años.

De las naciones que conforman la "Organisation for Economic Cooperation and Development" (OECD), 12 países: Bélgica, Francia, Grecia, Islandia, Portugal, España, Turquía, Gran Bretaña, Canadá, Japón, y Estados Unidos, organizan sus cursos a partir de los 18 años y suponen terminarlos a los 23 o a los 24 años; 6 países: Austria, Dinamarca, Finlandia, Italia, Noruega y Yugoeslavia, los comienzan a los 19 años para terminarlos a los 24 o a los 25 años. Australia los inicia a los 17 años, con duración de 3 años; solo hay tres países: Alemania, Suecia y Suiza que inician sus cursos a los 20 años para terminarlos a los 24 o a los 25 años. Los países que retardan la entrada a la Universidad frecuentemente tienen cursos más largos de educación media. Consideramos inconveniente, porque falsea los cálculos, suponer para Venezuela el ingreso a los 20 años en la educación superior, cuando la realidad es otra. (Fuente: Conference on Future Structures of Post-Secundary Education. Paris, 26 a 29 de junio de 1973. Towards Mass Higher Education. Issues and Dilemmas Organisation for Economic Co-operation and Development, París 1974).

El disímil punto de partida para la escolaridad universitaria hace variar también la tasa de ésta que para Prieto Oliveira será de 12, 85 en 1980. Para Casas Armengol será de 26,89, tomando además los inscritos en colegios e institutos en una cifra de 126.547 y en educación no formal con una cifra de 40.000 estudiantes, que con la inscripción de 226.666 en las universidades compondrán un gran total de 395.213 estudiantes de educación superior. La cifra me parece, además, exagerada.

En el mismo estudio de la Oficina de Planificación del Sector Universitario, redactado por Casas Armengol, se dan las siguientes tasas de escolaridad:

Años	*Tasa de escolaridad* (%)
1976	19,75
1977	22,62
1978	21,69
1979	26,05
1980	26,89

de crecimiento en el gasto educacional destinado a la educación superior ha sido acompañado por un crecimiento importante en el costo unitario de los servicios educacionales. El promedio de la proporción del PTB destinado a la educación superior se ha más que duplicado en la última década al pasar de 0,5 por ciento a 1,3 por ciento".

CUADRO Nº 8
PROYECCIÓN DE LA POBLACIÓN INSCRITA EN INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN VENEZUELA

Año	Población entre 18 y 24 años	Población inscrita en IES	Tasa de Participación
1972	1.391.521	108.193	7,78
1973	1.457.633	121.391	8,33
1974	1.526.177	136.042	8,91
1975	1.596.612	52.146	9,53
1976	1.668.388	169.674	10,17
1977	1.739.610	188.206	10,82
1978	1.811.048	207.957	11,48
1979	1.882.487	228.895	12,16
1980	1.953.696	250.969	12,85

* Fuente: Prieto Oliveira, Luis. *Ob. cit.*, pág. 5.

Nota: La proyección se hizo por correlación entre la población inscrita en Instituciones de Educación Superior y la población total con edades entre 18 y 24 años. La ecuación de correlación es:

$$\log y = 2{,}479662 \log x — 10{,}199578$$

donde y es la población inscrita en IES y x la población entre 18 y 24 años. El coeficiente de correlación es:

$R = 0{,}9625$

En Venezuela las estadísticas no permiten comparar la evolución del gasto de la educación superior con el PTB. En 1971 el país dedicaba el 0,91 por ciento del PTB al financiamiento de la educación superior, de acuerdo con estimaciones de costo hecho hasta ahora, según el "Análisis metodológico para calcular costos de la Educación Universitaria en Venezuela y su aplicación en la programación presupuestaria", que estuvo a cargo de la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU), Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública (CICAP), Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), Comisión de Administración Pública (CAP), Caracas, marzo de 1973, mientras el costo unitario en los veinticuatro países que forman la OECD, en Europa, más Australia, Canadá, Japón y Estados Unidos, creció en el último decenio a razón de 9 por ciento anual, en Venezuela la tasa de crecimiento para el período 1971-1980 deberá ser del 10 por ciento anual, según el estudio que comentamos.

Parto del principio de que la educación es un servicio público y su financiamiento debe estar a cargo del Estado. Por alto que éste sea el gobierno está en la obligación de buscar los medios de financiamiento más adecuados porque la educación es obligación sustancial en el Estado Moderno. Sin embargo, alarman en el Mundo y especialmente en Venezuela, las cifras globales destinadas al financiamiento de la Educación Superior. El Estudio del doctor Prieto Oliveira, antes citado, calcula el crecimiento interanual del presupuesto de la Educación Superior en 18,91 por ciento, sin contar los requerimientos del capital para instalaciones y equipos. Para ese momento cerca del 2 por ciento del Producto Territorial Bruto o PTB estará dedicado a esta clase de educación.

En mi concepto los graduados universitarios son la mayor riqueza pública y contribuyen al progreso y desarrollo de la nación. Sin embargo, economistas de gran reputación como H. G. Johnson, de Estados Unidos, plantean que "el capital invertido en el individuo pertenece a éste". Si es así, ¿hasta qué punto debería sufragarse la educación por medio del gasto público?[46]. El economista F.W. Schultz, ya citado, se pregunta: "¿Deberían beneficiar los rendimientos de la inversión pública en capital humano a los

individuos en que dicha inversión se realiza?" Considera que en la respuesta están implícitos varios problemas políticos, pero llega a la conclusión de que el gasto se hace para promover el bienestar y contribuir a la disminución de las desigualdades[47].

La última observación sobre el gasto educativo y especialmente en educación superior ha hecho concebir a algunos la idea de terminar en Venezuela con la educación superior gratuita, alegando que la gratuidad es antidemocrática. Pionero de esta idea es el doctor Rafael Pizani, ex-Rector de la Universidad Central de Venezuela y actual Presidente del Consejo Nacional de Educación. Esta idea no tiene arraigo en el país. Por otra parte si la contribución que se pide a los estudiantes es pequeña las cantidades recaudadas serían de escasa significación y no valdría la pena realizar la reforma. Redacté el artículo 78 de la Constitución vigente que establece la gratuidad de la educación en la siguiente forma: "La educación impartida en los institutos oficiales será gratuita en todos sus ciclos. Sin embargo, la ley podrá establecer excepciones respecto a la enseñanza superior y especial cuando se trate de personas provistas de medios de fortuna". La idea es que las personas con capacidad para pagar la educación contribuyan a los gastos que el Estado hace en este sentido. Se trataría de un impuesto para la educación.

El trabajo del doctor Prieto Oliveira arriba citado sostiene que "un fenómeno financiero de la magnitud del que se ha descrito, cuya trascendencia en el cumplimiento de las más importantes metas de la planificación nacional es incalculable, no puede ser tratado a la ligera sino que, por el contrario, debe dársele un tratamiento de alta prioridad revestido de medidas cuya trascendencia garanticen un adecuado desarrollo en la educación superior".

A pesar de que los ingresos de Venezuela han crecido en forma inusitada, gracias a los precios del petróleo, la preocupación se centra en mantener para el sector educativo aseguradas fuentes de financiamiento estables de

46. H. G. Johnson, en la obra *Economía de la Educación*, ya citado págs. 33 y sgts.
47. Ver *Economía de la Educación*. Introducción y Selección por M. Blaung, Editorial Tecno. Madrid.

crecientes rendimientos, al ritmo que marque el progreso de la nación y de sus cuerpos de formación profesional. En el trabajo arriba aludido para el financiamiento de la educación superior se proponen cuatro tipos de medida: a) financiamiento interno y privado; b) sistema de contribución geográfica; c) actividades parafiscales y d) medidas de política fiscal.

Las primeras medidas se refieren a la coordinación de los activos fijos de las universidades libres de interferencias políticas. Ello conduciría a la creación de un fondo nacional para el desarrollo de la educación superior, con los aportes de cada institución, más una suma igual que ofrecerá el Estado.

La contribución geográfica supone incluir como obligación de los gobiernos regionales, dentro de las normas de la Ley de Coordinación del Situado Constitucional un aporte de acuerdo con el número de instituciones que a cada región corresponde.

Las medidas parafiscales, son una contribución valiosa para el estudio de esta cuestión. Se trata de poner bajo la responsabilidad técnica de las universidades el control de calidad por delegación del Estado. Ello, supone el estudio, además de que crearía nuevas áreas de formación profesional universitaria para dar cabal cumplimiento al servicio, podría aportar el 22 por ciento del presupuesto de la educación superior si se acogen las normas especificadas, que dada la naturaleza de este estudio no me es permitido detallar.

Las medidas fiscales se refieren a la creación de un impuesto a los egresados de los estudios superiores montante al 10 por ciento de su renta gravable, que se cobraría junto con el Impuesto a la Renta, sin gasto adicional. Se supone que para 1980 lo producido por ese impuesto debe representar el 25 por ciento del costo de la educación superior.

En conjunto, la recaudación por los conceptos aludidos debe representar en 1980 las dos terceras partes del presupuesto de las instituciones de educación superior. Para entonces el Estado deberá aportar todavía en el presupuesto ordinario una cantidad equivalente más o menos a 1.500 millones de bolívares.

Es conveniente hablar del impuesto a los profesionales cuyo número

calculaba el doctor Prieto Oliveira para la fecha de presentación de su trabajo en 60 mil, con una renta gravable de alrededor de tres mil millones de bolívares. El número de profesionales para 1980 subirá a una cifra de alrededor de 100 mil y sus ingresos gravables serán cerca de 10 mil millones. El impuesto del 10 por ciento que se propone representaría más o menos el 25 por ciento del costo total de la educación superior para el año aludido.

El doctor José Mendoza Ángulo, en su importante obra "Por la Democracia Universitaria", habla también del "impuesto de graduados" y dice: "En la última Conferencia de los estudiantes escoceses celebrada en 1969 se planteó el interesante tema del impuesto de graduados como una fórmula capaz de aliviar las angustias del financiamiento de la educación universitaria. No se llegó a ninguna conclusión. No obstante, la Unión Internacional de Estudiantes (UIE) resolvió someter a la discusión mundial el asunto … ¿En qué consistiría el impuesto? Una suma de dinero pagada al fisco por los egresados de los centros de estudios superiores, para beneficio de la educación pública exclusivamente, en función de las rentas derivadas por el trabajo de su profesión, que bien puede ser una porción del impuesto sobre la renta. Es decir, un impuesto que sólo pagarían los que trabajen y en proporción a las rentas producidas por el trabajo"[48].

Propone también el doctor Mendoza Ángulo otras medidas como la creación del Banco Universitario, aprovechamiento de los recursos humanos, técnicos con que cuentan las universidades, el mejor uso posible de las zonas rentales, etc.

A esta lista y a la propuesta por el doctor Prieto Oliveira, entre las cuales hay concordancia en algunos puntos, podrían agregarse otras. Sin embargo cabría recordar lo que observa el profesor Vito, antes citado, sobre el peligro de que las universidades se conviertan en agencias de contratación de servicios, con desmedro de sus propios fines. Peligro mayor es el que señala el economista John K. Galbraith, de convertir a las universidades en apéndice de las empresas que le contratan servicios. En la fórmula propuesta por el doctor Prieto Oliveira se obvian esos peligros, pues las univer-

48. José Mendoza Ángulo. *Por la Democracia Universitaria*, Universidad de los Andes. Mérida, 1970, págs. 120 y 121.

sidades obrarían por delegación del Estado en la realización de un servicio público, por el cual las empresas pagarían una tasa de acuerdo con la cantidad de productos cuya calidad se certifica.

En la Universidad de Oriente (UDO) se puso en práctica la firma de un compromiso de honor en el cual los graduados se obligan a devolver a la Universidad la cantidad invertida en su formación profesional. Me pronuncié en contra del procedimiento:

1. Porque es ilegal.

2. Porque la obligación de restituir a la Universidad viola la Ley de Hacienda. La Universidad no puede recaudar el monto de un gasto hecho por la Nación.

3. La formación proporciona rentas vitalicias y la obligación del graduado se limitaría a la cancelación de la suma gastada en la formación profesional y sus intereses. Al hacer las objeciones me pronuncié por un impuesto a los profesionales, tal como ahora lo propone el estudio de Prieto Oliveira.

Se me hizo la observación de que los profesionales formados en las Universidades privadas estarían exentos del gravamen. Ese es un error de apreciación, porque el ejercicio profesional está protegido por el Estado que crea los colegios profesionales y establece otras garantías que dan seguridad al trabajo del graduado. Ello justifica y abona el establecimiento del impuesto para todos los profesionales.

No podría alegarse que tal impuesto anula la gratuidad de la enseñanza. Los graduados forman una elite bajo el amparo del Estado. Las obligaciones que se le creen son jurídicamente inobjetables y pueden considerarse comprendidas entre las numerosas que la Ley establece.

LAS RESPONSABILIDADES DE LA UNIVERSIDAD

Frente a las disímiles posiciones con respecto a la Universidad, cabe preguntar: ¿Será acaso que la Universidad no es ya organización apropiada para realizar en ella aquellas fundamentales funciones de cultura y formación profesional? Son muchos los que sostienen este criterio en presencia de los

hechos y de las medidas adoptadas por varios Estados para satisfacer sus necesidades técnicas. El filósofo español Julián Marías, en el ensayo antes citado, dice a este respecto: "para mí la Universidad ha pasado su hora mejor, que tal vez nunca vuelva a recobrar en plena sazón; en suma que la Universidad es hoy, en cierta medida, arcaica. Sólo penosamente puede ejercer las cuatro funciones en cuya interacción consiste: y es notorio que la primera y más íntima se realiza en su máxima parte al margen de la Universidad".

El profesor brasilero Joao Cruz Costa, de la Universidad de Sao Paulo, dice: "A veces llego a imaginarme si la Universidad, en nuestros países, ¿no será un cuerpo extraño, tal vez una excrecencia?

Desde el principio ella luchó por expresar valores necesarios y universales pero nunca llegó a traducir esos valores de una manera adecuada, que fuese suya, tal vez por el hecho de que no reflejaba exacta y adecuadamente las situaciones creadas por nuestra experiencia"[49].

Antes de su muerte repentina, discutí en la Universidad de Buenos Aires, con Juan Mantovani, sobre el concepto de la autonomía universitaria y la institución universitaria en general. Planteaba la necesidad de airear los conceptos y de replantear o revisar ideas formuladas sobre la función universitaria. Al discutir con Mantovani, observaba que los objetivos de la reforma habían agotado su carga renovadora. La reforma como movimiento de una clase media ascendente enfrentada a las oligarquías nacionales que controlaban el gobierno y la Universidad, había cumplido sus objetivos. Ahora nos encontramos con un movimiento ascendente de las masas populares que no se sienten representadas dentro de los viejos esquemas y piden campo para expresar sus deseos y aspiraciones y reclamar derechos que le han sido tercamente negados. La Universidad moderna no sólo debe dar acogida en su seno a esas preocupaciones sino que debe inscribirlas de manera preferente en su ideario de lucha. Por otra parte no puede seguirse sosteniendo honestamente el concepto que hasta ahora ha prevalecido

49. Joao Cruz Costa: "A Universidade Latino-Americana: Suas possibilidades e responsabilidades. (Contribuiçao brasileira ao estudo do problema). Separata de la Revista de Historia, Nº 46, 1961.

sobre la autonomía universitaria, referida al gobierno de la institución y a la intervención en éste de profesores, graduados y estudiantes, sistema que en algunos países ha llevado al entronizamiento de camarillas o de castas, que usan sus privilegios en detrimento de la Universidad. No puede seguirse mintiendo sobre la independencia de la Universidad respecto del Estado mientras es instrumento de fuerzas internas o externas que la ponen al servicio de mezquinos y transitorios intereses.

La Universidad debe figurar como un engranaje fundamental en la elaboración de los planes de la Nación, puesto que a ella corresponde suministrar los técnicos encargados de realizar esos planes y promover el desarrollo. La formación de esos técnicos debe estar en íntima relación con las metas fijadas por el plan y si ello acontece, si la Universidad es organismo de un plan, funciona dentro de él y lo sirve con eficacia, sin desentenderse de su gran tarea humana de promoción del hombre fijada por el nuevo humanismo.

La idea del planteamiento de la vida universitaria en relación con el plan de vida de la nación ha ido tomando cuerpo. Hace varios años, la Universidad de Chile, cuando no la oprimía la bota nazista para conducirla a la militarización, promovió reuniones, organizó comités para estudiar con los industriales, los comerciantes y todas las fuerzas sociales, lo que estos esperan de la universidad para darle entrada en sus planes de trabajo y de formación de personal[50]. Por otra parte, el Consejo Nacional de Universidades de Venezuela, en su reunión Nº 26, del día 20 de diciembre de 1962 dejó establecido lo siguiente: "Los Rectores de las Universidades Nacionales están contestes en que el desarrollo de la educación universitaria debe responder a un plan integral y coordinado, rigurosamente estudiado en función de los supremos intereses de la Nación Venezolana y de que, dada la repercusión directa de esa expansión futura de las Universidades Nacionales en los presupuestos venideros, se hace impostergable la constitución inmediata de un grupo de trabajo permanente con técnicos calificados que se dediquen a esta fundamental tarea del planeamiento universita-

50. La Universidad de Chile ahora bajo un sistema militar, con rectores militares, no sólo ha perdido la autonomía, sino sus características de institución cultural.

rio. Con tal propósito, los Rectores de las Universidades Nacionales recomiendan encarecidamente a los organismos competentes se provean los recursos necesarios para que el Ministerio de Educación en cooperación con las Universidades Nacionales, constituya un grupo técnico de planeamiento universitario".

Ese grupo técnico está constituido ya y funciona en el Consejo Nacional de Universidades con el nombre Oficina de Planificación del Sector Universitario.

Como idea se ha dado un gran paso, pero el pensamiento debe ser integrar el planeamiento universitario en los organismos de planeamiento del Estado Venezolano, Servicio de Planeamiento Educativo (EDUPLAN) y Oficina de Coordinación y Planeamiento (CORDIPLAN), que se ocupan del planeamiento sectorial de la educación y del planeamiento general, respectivamente. No se trata solamente del planeamiento de la educación en las Universidades, sino de incluir éste en los planes de la Nación[51].

En los planes deben preverse nuevas finalidades y una completa modernización de las caducas estructuras universitarias, el cambio de métodos de enseñanza. Nuestras universidades no se apersonan de las necesidades de las comunidades, ni tienen conciencia de la orientación del desarrollo en Latinoamérica. Su gran pecado es la improvisación, crecieron al garete, como órganos de expresión de la oligarquía que las usa para formar las elites del poder. Han visto crecer su alumnado, como ya dije, sin aventurar la tarea de su cambio interno y su imagen hacia afuera y siguen formando profesionales que nuestros países no necesitan.

Deber ineludible de la Universidad latinoamericana, que forma profesionales, es armarlos de una coraza protectora contra el acoso de las extrañas fórmulas que sopla el imperialismo para perpetuar el subdesarrollo, o para vencerlo enajenando al país dentro de las estructuras de la dependencia, propia de los países del tercer mundo, a los cuales las metrópolis imperialistas habilitan las ideas que perpetúan la dominación.

---

51. La reforma universitaria promovida en Venezuela tiene forma de retaliación contra la Universidad y no resuelve los problemas de coordinación y planeamiento que están planteados.

Los universitarios han de salir de las aulas preparados para luchar por un desarrollo independiente, con sentido humano, hecho por el hombre y para el hombre, pues no hay desarrollo auténtico sin distribución del ingreso. Cuando los profesionales universitarios contribuyan a engrosar los caudales de la oligarquía y del capital imperialista habrá crecimiento pero no desarrollo. El desarrollo se traduce en bienestar, trabajo, salud, educación, habitación y libertad para los trabajadores. El desarrollo comporta la liquidación de la marginalidad, que es un producto subyacente de la explotación imperial del neocolonialismo, asociado estrechamente con los poderes de las clases dominantes dentro de las naciones latinoamericanas. Preocupación universitaria debe ser que los graduados sean aptos para el trabajo eficiente que demandan nuestros pueblos. Pero eficiente no es el que gana más dinero, sino el que sirve mejor, con mayor desinterés. Su misión debe estar ligada ineludiblemente a nuestros países, de los cuales son deudores de los esfuerzos sudorosos con que proveen los fondos de que se nutre la universidad. Que la agresiva actitud protestataria y crítica del estudiante no se liquide en el acto protocolar en que se recibe el título. Ese acto, por lo contrario, debe ser el de la promesa que sella un compromiso con el pueblo. Profesionales universitarios hay y ha habido, que ponen o pusieron sus habilidades y su ciencia al servicio de los consorcios que viven a expensas de las riquezas del país y del trabajo de sus hombres.

No deben formarse en las aulas de nuestros establecimientos de estudios superiores tropa de desertores de las obligaciones que van aparejadas al título. En nuestros países la fuga de profesionales, "fuga de cerebros", formados con un alto costo de sacrificios constituye daño irreparable contra el desarrollo y contribución al atraso de nuestro continente. En cinco años (1961-65) emigraron a Estados Unidos 19.000 profesionales científicos y técnicos latinoamericanos de diverso nivel. Se han ido 6.000 médicos a Estados Unidos. En 1962 se graduaron 65 ingenieros en la República Dominicana. En ese mismo año emigraron a los Estados Unidos 44 ingenieros además de 78 médicos dominicanos"[52].

52. Véase Risieri Frondizi. *Ob. cit.*, págs. 225 y 226.

Es decir que los países pobres forman los técnicos y científicos al poderoso país del norte. Esta sangría no la compensa ni la ayuda económica del Buen Vecino, ni la alianza para el Progreso.

Que cada quien cumpla sus compromisos: La Universidad, sus estudiantes, los egresados. Pero ello depende del proceso de formación y de su orientación. Si a éstas falta el sentido humano, de las aulas saldrán los que exhiben los títulos como patente de corso siempre prestos al abordaje en busca del botín.

Dentro de la vida social moderna no puede alegar derechos quien no asume responsabilidades, pues como dice Fernando de Azevedo134: "para que podamos reivindicar y formular, en una declaración de derechos esa autonomía esencial que es una de las más caras tradiciones universitarias, iniciada desde la cuna de esas instituciones con las "cartas de derecho y de privilegios", concedidas a las universidades medioevales, será preciso que cada universidad se inaugure con una "declaración de deberes", entre los cuales figure el de crear por todos los medios una atmósfera intelectual y moral de libertad, de respeto a las ideas ajenas y del saber por el saber, en que la autoridad sólo se establezca en el hombre que le sirve y lo desenvuelve, por su amor a la verdad, por su pasión científica y por su dedicación sin reservas a la cultura y a la nación".

La universidad no puede eludir sus responsabilidades sin comprometer su propio porvenir en el cual está en juego el porvenir de la cultura y el destino de nuestros pueblos.

BIBLIOGRAFÍA

Rudolph P. ATCON: *La Universidad Latinoamericana*. "Propuesta para un enfoque integral de desarrollo social y educacional en América Latina". Editora Uco. *Revista de la Cultura de Occidente*, Bogotá, Colombia.

Fernando de AZEVEDO: *A Educaçao entre dois mundos*. Obras completas. Tomo XVI. Ediciones Melhoramientos. Sao Paulo, Brasil.

_____: *Las Universidades en el siglo XX y el problema del Humanismo*. Universidad Mayor de San Marcos, Lima, 1951.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO: *La educación avanzada y el desarrollo de América Latina*, México, 1965.

Jorge BASADRE: *Reflexiones sobre la Universidad en la segunda mitad del siglo XX*. Universidad Mayor de San Marcos, Lima, Perú.

M. BLAUNG: *Economía de la Educación*. En la obra Economía de la Educación. Introducción y selección de M. Blaung. Edit. Tecno. Madrid, 1972.

C. BOUGLE: "La Concepción francesa de la Universidad", en la obra *Crisis de la Universidad*. Recopilación y notas de I. Pino Saavedra y R. Munizaga A. Ediciones Extra. Santiago de Chile, 1933.

Domingo BUONOCORE: *Temas de Pedagogía Universitaria* (tercera serie). Selección, prólogo y notas por Domingo Buonocore. Santa Fe. Imprenta de la Universidad, 1960.

Alfonso CAMPO LONDOÑO: "La Universidad Abierta de la UNAM" (México). Revista *La Educación*, Nº 65, OEA, Washington.

Gabriel CÁRCELES BREIS: Medida estadística de las pérdidas escolares. Conferencia Internacional de Educación. Ginebra, 1970.

A. CARRIGO: *La Rebeldía Universitaria*. Ediciones Guadarrama, Madrid, 1970.

Miguel CASAS ARMENGOL: *Masificación de la Educación Superior en Venezuel*a (mimeo-

grafiado). Consejo Nacional de Universidades. Oficina de Planificación del Sector Universitario, San Cristóbal, 9-4-1976.

CONFERENCE ON FUTURE STRUCTURES OF POST-SECUNDARY EDUCATION. Paris 26 a 29 de junio de 1976. Towards Mass Higher Education. Issues and Dilemmas Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1974.

CORREO DE LA UNESCO: Unesco, Separata del mes de junio de 1972.

Joao CRUZ COSTA: *A Universidade Latinoamericana*: *suas possibilidades e responsabilidades*. *Contribuçao brasileira ao estudo do problema*. Separata de la Revista de Historia No 46, Sao Paulo, 1961.

Juan DIEZ NICOLÁS: *La Universidad Nacional de Educación a Distancia* (UNED) de España. Reunión Latinoamericana y del Caribe. Caracas, 1976.

Denis DIDEROT: *Plan de una Universidad para el gobierno de Rusia*. Oeuvres. Tomo II. Chez T. L. T. Briere, Libraire, Paris 1821.

Stephen D'IRSAY: *Histoire des Universités, Françaises et etrangères des origines à nos jours*. Tomos I y II. Editions Auguste Picard. Paris, 1933 y 1935.

Foción FEBRES CORDERO: *Autonomía Universitaria*. Universidad Central de Venezuela. Imprenta Universitaria. Caracas, 1959.

Emilio FERMÍN MIGNONE: *Innovaciones en la educación post-secundaria en Argentina*, *Paraguay y Uruguay*, trabajo presentado a la Reunión Latinoamericana y del Caribe sobre nuevas formas de Educación post-secundaria. Caracas, 1976.

Risieri FRONDIZI: *La Universidad en un mundo de tensiones*. *Misión de las Universidades en América Latina*. Paidós. Biblioteca de Educación Contemporánea. Buenos Aires, 1971.

John K. GALBRAITH: *El Nuevo Estado Industrial*. Colección Zetún. Ediciones Aries. Barcelona, 1970.

José GAOS: *Sobre enseñanza y educación*. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional Autónoma de México. Dirección General de Publicaciones. México, 1960.

Antonio M. GROMPONE: *Universidad Oficial y Universidad Viva*. Cuadernos de Sociología. Biblioteca de Ensayos sociológicos. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional. México, D.F.

Frederick HARBISON y Charles A. MYERS: *Educaçao, mao de obra e crescimento económico*. Fondo de Cultura. Río de Janeiro, 1964.

Sidney HOOH: *Educación para una Nueva Era*. Editorial Norma. Cali, Colombia, 1967.

Robert M. HUTCHINS: *Aprendizaje y Sociedad*. Monte Ávila Editores C. A., Caracas, 1969.

H. G. JOHNSON: "Economía de la Educación", en la obra *Economía de la Educación*. Introducción y selección de M. Blaung. Edit. Tecno. Madrid, 1972.

W. H. KILPATRICK: *Educaçao para uma civilizaçao en mudança*. Segunda Ediçao. Ediçoes Melhoramento. São Paulo, Brasil.

Juan LEWIS: "Objeto y fin de la Universidad", en la *Revista Universidad*. Nº 1. Publicación de la Universidad del Litoral. República Argentina, octubre de 1935.

Karl MANNHEIM: *Libertad, Poder y Planificación Democrática*. Fondo de Cultura Económica, México, 1953.

Julián MARÍAS: "La Universidad, realidad problemática", en la obra La *Universidad del siglo XX*. Universidad de San Marcos. Lima, 1951.

Ernesto MAYZ VALLENILLA: *De la Universidad y su teoría*. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Derecho. Caracas, 1967.

_____: *Esbozo de una Crítica de la Razón Técnica*. Equinoccio. Ediciones de la Universidad Simón Bolívar. Caracas, 1974.

D. F. MAZA ZAVALA: "El gasto público en Educación". *El Nacional*, Cuerpo A, pág. 4, 10 de diciembre de 1973. Caracas.

Lucio MENDIETA Y NUÑEZ: *La Universidad Creadora*. Biblioteca de Ensayos Sociológicos. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional. México, D. F., 1957.

José MENDOZA ÁNGULO: *Por la democracia universitaria*. Universidad de Los Andes. Mérida, 1970.

MISIÓN SHOUP: *Informe sobre el Sistema Fiscal de Venezuela*. Ministerio de Hacienda. Comisión de Estudios Financieros y Administrativos. Caracas, 1960.

NACIONES UNIDAS. Consejo Económico y Social. Conferencia sobre educación y desarrollo económico y social en América Latina. Informe provisional de la Conferencia (mimeografiado). Santiago de Chile, marzo de 1962.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS: OPSU, CICAP, ENAP, CAP: *Análisis Metodológico para calcular costo de la educación universitaria en Venezuela y su aplicación en la programación presupuestaria*. Caracas, marzo de 1973.

José ORTEGA y GASSET: *Misión de la Universidad*. Colección Austral Espasa-Calpe. Madrid-Buenos Aires.

Jaime OSPINA ORTIZ: "Educación y Política. La 'Open University de Londres'". Revista *La Educación*, Nº 65, enero-agosto 1973, OEA, Washington.

Alfredo L. PALACIOS: *La Universidad Nueva. Desde la reforma universitaria hasta 1957*. M. Gleizer, Editor. Buenos Aires, 1957.

Enrique PÉREZ OLIVARES: "Relaciones entre la Universidad y el Estado: El Caso Venezolano. En revista *Nueva Política*, Nº 19, enero-marzo 1976. Caracas.

Jaime A. PERKINS: "Cinco Crisis de las Universidades del Mundo". Revista *Facetas*, Nº 3, Vol. 6, 1973. Washington D. C.

I. PINO SAAVEDRA y A. R. MUNIZAGA: *Crisis de la Universidad*. Ediciones Extra. Santiago de Chile, 1932.

Luis B. PRIETO F.: *El entrenamiento de los maestros no titulados en servicio*. Informe final, planes y proyecto de reglamento del Instituto de profesionalización del Magisterio. Misión de Asistencia Técnica de la UNESCO. Costa Rica, 1954.

_____: *Informe sobre la capacitación de los maestros no titulados en Costa Rica*. Asistencia Técnica, Informes Especiales Nº 4, UNESCO, París, 1956.

_____: *Humanismo democrático y educación*. Edit. Las Novedades. Caracas, 1959.

_____: *Petróleo de Frustración*. Vadell Hermanos. Valencia, 1976.

_____: "Los Fracasos Escolares". *El Nacional*, Cuerpo A, pág. 4, febrero 4 de 1975.

E. RAMÍREZ NOVOA: *La Reforma Universitaria*. Prólogo de Enrique Rivera. Ediciones Atahualpa, Buenos Aires, 1956.

Darcy RIBEIRO: *La Universidad necesaria*. Edit. Galerna. Buenos Aires, 1967.

_____: *Propuestas*. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1970.

Mark ROSENMAN: "La Universidad sin Muros" (Estados Unidos). Revista *La Educación*, No 65 de la OEA. Washington, 1973.

Luis Alberto SÁNCHEZ: *La Universidad Latinoamericana*. Editorial Universitaria, Guatemala, 1949.

F. W. SCHULTZ: "Inversiones en capital humano", en la obra *Economía de la Educación*. Introducción y selección de M. Blaung. Editorial Tecnos, Madrid, 1972.

Héctor SILVA MICHELENA y Heinz Rudolf SONNTAG: *Universidad*, *Dependencia y Revolución*. Colección Mínima / 33. Siglo Veintiuno Editores, México, Argentina, España, 1973.

Eduardo SPRANGER: *Sobre el peligro y renovación de la Universidad Alemana*. Ediciones Extra, Santiago de Chile, 1933.

_____: *Espíritu de la Educación Europea*. Editorial Kapelusz. Buenos Aires, 1961.

UNIVERSIDAD "SIMÓN BOLÍVAR": Comisión Técnica Asesora del Decano de Estudios Generales. *Proyecto de Reestructuración del Segundo Ciclo de Estudios Generales* (mimeografiado). Sartenejas, marzo, 1976.

UNIVERSIDAD "SIMÓN BOLÍVAR": Instituto de Investigaciones Educativas. *Influencia de las condiciones socio-económicas de los padres en el rendimiento de los alumnos del primer año universitario* (Región Capital). Volumen primero, Fundamentación teórica. Caracas, 1975.

Francesco VITO: "La Universidad frente a la crisis social de nuestro tiempo", en el libro *La Universidad en el siglo XX*. Universidad Mayor de San Marcos, Lima, 1951.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN ..... Pág. 5

A MANERA DE INTRODUCCIÓN UNA EDUCACIÓN PARA AMÉRICA LATINA ..... Pág. 9
- La Educación Primaria ..... Pág. 13
- Educación Media ..... Pág. 17
- La Educación Superior ..... Pág. 22
- La Educación de Adultos ..... Pág. 26
- Contenido de este libro ..... Pág. 28

EL ESTADO DOCENTE ..... Pág. 31
- Definición del Estado ..... Pág. 36
- El Estado y la educación ..... Pág. 40
- La libertad de enseñanza ..... Pág. 43
- La educación es una función eminentemente pública ..... Pág. 47
- ¿Es la escuela un órgano de expresión política de un determinado grupo? ..... Pág. 49
- Educación de elites y educación de masas ..... Pág. 52
- Las normas estadales para la gestión educativa. Carácter de esas normas. Función de la educación pública ..... Pág. 57
- Antecedentes históricos de la función docente del estado en Venezuela y América ..... Pág. 64

Constitución de 1811 ..... Pág. 67
Constitución de 1819 –El Poder Moral Propuesto por el Libertador ..... Pág. 68
Las Constituciones de la Oligarquía Conservadora ..... Pág. 70
Libertad de Enseñanza e Instrucción Gratuita y Obligatoria en Venezuela ..... Pág. 72
Leyes de 1914 a 1940. Jurisprudencia de la Corte Federal y de Casación ..... Pág. 76
Nueva Jurisprudencia de la Corte Federal y de Casación ..... Pág. 79
Constitución de 1947 ..... Pág. 83
Ley Orgánica de Educación de 1948 ..... Pág. 85
Ley de Educación de 1955 ..... Pág. 86
Constitución de 1961, vigente ..... Pág. 87
Bibliografía ..... Pág. 89

LA EDUCACIÓN EN LAS CONSTITUCIONES AMERICANAS ..... Pág. 91
La Educación en las Constituciones de los siglos XVIII y XIX ..... Pág. 91
Constituciones de los Estados Unidos de Norteamérica ..... Pág. 92
Constituciones Francesas de 1791 a 1793 ..... Pág. 93
La Educación en las Constituciones de los Estados de la Unión Americana ..... Pág. 94
El sistema de las libertades negativas en las Constituciones de los siglos XVIII y XIX ..... Pág. 96
Las libertades positivas en las Constituciones Modernas ..... Pág. 98
Libertad y Seguridad ..... Pág. 100
Constituciones Sudamericanas surgidas de la Independencia ..... Pág. 100
La Educación como preocupación de filósofos y de políticos ..... Pág. 109
Concepto individualista de la Educación en las Constituciones de los siglos XVIII y XIX ..... Pág. 112
El Derecho del pueblo a la Educación se abre paso ..... Pág. 114
Valor fermental de las ideas ..... Pág. 115
Proceso de racionalización ..... Pág. 115
Razones que influyen para llevar a las Constituciones ..... Pág. 116

modernas los derechos sociales ..... Pág. 116
Antecedentes de las garantías de la educación en la Constitución Cubana de 1940. ..... Pág. 117
Antecedentes del Capítulo sobre Educación en las Constituciones Venezolanas de 1947 y 1961 ..... Pág. 121
La fe popular en la ley y la lucha por imponerla ..... Pág. 122

Naturaleza y alcance de las normas constitucionales de la Educación ..... Pág. 124
Principios de la educación democrática ..... Pág. 124
La Cultura y el Estado ..... Pág. 126
El Derecho del pueblo a la educación ..... Pág. 127
Obligatoriedad de la educación primaria ..... Pág. 131
Gratuidad de la enseñanza ..... Pág. 134
Formación y derechos del Magisterio ..... Pág. 138
Fijación de gastos para la educación ..... Pág. 141
Laicidad de la Educación ..... Pág. 145
Autonomía Universitaria ..... Pág. 148

Nacionalidad del personal docente que enseña materias ligadas a los principios de la Nación ..... Pág. 153
Dirección suprema de la Educación ..... Pág. 154
Organizaciones locales en la gestión educativa ..... Pág. 156
Valor educativo y funcional de las normas constitucionales ..... Pág. 159
Bibliografía ..... Pág. 170

EL PERSONAL COMO ELEMENTO ESENCIAL DE LA EFICIENCIA DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE LA EDUCACIÓN ..... Pág. 173
Calidad y Rendimiento ..... Pág. 181
Política de formación de recursos ..... Pág. 183
Prioridades para una buena política educativa ..... Pág. 185
Personal técnico y personal administrativo ..... Pág. 187
Centralización y descentralización administrativa ..... Pág. 189
Recomendaciones ..... Pág. 192
Bibliografía ..... Pág. 194

EL DERECHO DEL TRABAJADOR A LA EDUCACIÓN .....Pág. 195
Obligaciones educativas de las empresas con sus trabajadores .....Pág. 200
Bibliografía .....Pág. 207

LA UNIVERSIDAD MODERNA .....Pág. 209
Contrasentido de los términos .....Pág. 209
Universidad y desarrollo .....Pág. 211
La Universidad ante la mudanza del tiempo .....Pág. 214
Universidad y profesión .....Pág. 216
La Universidad y la democracia. Igualdad de Oportunidades .....Pág. 226
La Educación a Distancia. Fórmula sugerida para promover
la igualdad de oportunidades .....Pág. 238
La Autonomía Universitaria .....Pág. 251
Los peligros del aislamiento .....Pág. 255
Financiamiento de la Educación Superior .....Pág. 257
Las responsabilidades de la Universidad .....Pág. 266
Bibliografía .....Pág. 272

Este libro se terminó de imprimir en noviembre de 2005.
en los talleres de Editorial Metrópolis C.A.
Caracas, Venezuela.
La edición consta de 1000 ejemplares.